

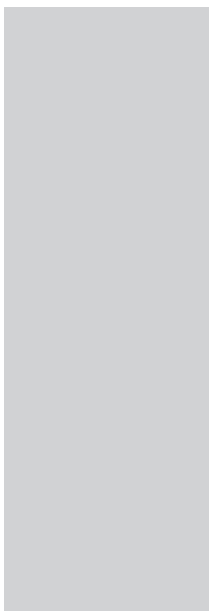
# VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEORIJS



MYKOLO ROMERIO  
UNIVERSITETAS

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO  
TEORIJOS



*Vilnius, 2015*

*Recenzentai:*

Prof. dr. Eugenijus Chlivickas, Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Lietuvos viešojo administravimo lavinimo institucijų asociacijos prezidentas

Doc. dr. Saulius Pivoras, Vytauto Didžiojo universitetas

*Sudarytojai:*

Doc. dr. Jolanta Urbanovič

Doc. dr. Vainius Smalskys

*Autorių indėlis:*

Doc. dr. Mantas Bileišis (III, VI ir VII skyriai)

Doc. dr. Dangis Gudelis (VI skyrius)

Prof. dr. Brainard Guy Peters (įvadas)

Doc. dr. Vainius Smalskys (I, II ir VI skyriai)

Doc. dr. Andrius Stasiukynas (VII skyrius)

Dr. Barbara Stankevič (VII skyrius)

Doc. dr. Jolanta Urbanovič (IV, V ir VII skyriai)

Prof. dr. Michiel S. De Vries (baigiamasis žodis)

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto 2014 m. lapkričio 13 d. posėdyje (protokolas Nr. 1VAI-4) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto tarybos 2014 m. lapkričio 20 d. posėdyje (protokolas Nr. 1PV-24) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo bakalauro studijų programos komiteto 2014 m. lapkričio 24 d. posėdyje (protokolas Nr. 10-158) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto mokslinių – mokomųjų leidinių aprobavimo leidybai komisijos 2014 m. gruodžio 29 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-3) pritarta leidybai.

***Visos knygos leidybos teisės saugomos. Ši knyga arba kuri nors jos dalis negali būti dauginama, taisoma arba kitu būdu platinama be leidėjo sutikimo.***

# TURINYS

|  |    |
|--|----|
| TRUMPAI APIE AUTORIUS.....   | 6  |
| SANTRUMPOS.....  | 7  |
| ĮVADAS.....  | 8  |
| APIE VADOVĖLĮ.....   | 15 |
| I skyrius. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MOKSLO PAGRINDAI.....  | 17 |
| 1.1. Viešojo administravimo samprata.....  | 17 |
| 1.2. Viešojo administravimo tyrimų kontekstai ir požįūriai ...                                       | 21 |
| 1.3. Viešojo administravimo tyrimų metodai,<br>tikslai ir uždaviniai.....                            | 25 |
| II skyrius. ANKSTYVŲJŲ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO<br>TEORIJŲ RAIDOS ASPEKTAI.....                        | 29 |
| 2.1. Kameralizmo bei policizmo teorijų sklaida ir<br>etapai vokiečių žemėse .....                    | 31 |
| 2.2. Policizmas ir jo idėjų raiška Prancūzijoje<br>(XVII–XVIII a.).....                              | 43 |
| 2.3. Bandymai plėtoti kameralizmo ir policizmo teoriją<br>Abiejų Tautų Respublikoje ( XVIII a.)..... | 44 |
| 2.4. Fiziokratų ir kitų švietėjų idėjos apie valstybės<br>valdymą .....                              | 47 |
| III skyrius. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS: KULTŪRINIAI<br>IR RAIDOS ASPEKTAI .....                       | 51 |
| 3.1. Viešojo administravimo tradicijų svarba .....   | 51 |
| 3.2. Viešojo administravimo tradicijos .....   | 56 |
| IV skyrius. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MOKSLO<br>TRADICIJŲ RAIDĄ KONTINENTINĖJE EUROPOJE.....            | 69 |
| 4.1. Prancūzų viešojo administravimo mokyklos raida.....   | 69 |
| 4.2. Prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojų<br>veikla XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje .....  | 71 |
| 4.3. Vokiečių viešojo administravimo<br>mokyklos raidos aspektai .....                               | 79 |
| 4.3.1. Maxo Weberio indėlis į viešojo administravimo<br>mokslo raidą.....                            | 81 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.3.1.1. Viešojo administravimo atsiradimo<br>istorinis kontekstas pagal Maxą Weberį..... | 83  |
| 4.3.1.2. Trys teisėto valdymo rūšys.....  | 85  |
| 4.3.1.3. Idealusis biurokratijos modelis .....  | 88  |
| 4.3.2. Viešojo administravimo tyrinėjimai<br>Vokietijoje po Antrojo pasaulinio karo ..... | 92  |
| V skyrius. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEORIJOS JAV<br>MOKSLININKŲ DARBUOSE .....              | 98  |
| 5.1. Woodrow Wilsonas .....   | 100 |
| 5.1.1. Administravimo mokslo atsiradimo<br>priežastys .....                               | 100 |
| 5.1.2. Veiksmingo administravimo principų<br>paieškos.....                                | 101 |
| 5.1.3. Politikos ir administravimo dichotomija.....                                       | 103 |
| 5.2. Frankas Johnsonas Goodnow .....  | 106 |
| 5.2.1. Politika ir administravimas .....  | 107 |
| 5.2.2. Teritorinės savivaldos ir municipalinės<br>valdžios tyrimai.....                   | 109 |
| 5.3. Williamas Franklinas Willoughby .....  | 111 |
| 5.3.1. Administravimo universalumas .....   | 111 |
| 5.3.2. Valdžių padalijimo principai.....  | 113 |
| 5.3.3. Viešojo administravimo principai.....  | 116 |
| 5.4. Leonardas Dupee White'as.....  | 118 |
| 5.4.1. Sisteminis požiūris į viešąjį administravimą.....                                  | 119 |
| 5.4.2. Centralizacija ir integracija .....  | 120 |
| 5.4.3. Viešojo administravimo tyrimai.....  | 121 |
| 5.4.4. Indėlis į viešojo administravimo praktiką .....                                    | 123 |
| 5.4.5. White'o nagrinėtos temos ir pagrindinės idėjos ....                                | 123 |
| 5.5. Lutheris Hasley Gulickas .....   | 125 |
| 5.5.1. Valdymo reformų projektai .....  | 125 |
| 5.5.2. Raštai apie administravimo mokslą .....  | 126 |
| 5.5.3. Alternatyvūs požiūriai į administravimą.....                                       | 127 |
| 5.5.4. Refleksijos apie viešąjį administravimą .....                                      | 128 |
| 5.5.5. Mokslinės ir praktinės veiklos nuoseklumas .....                                   | 130 |
| VI skyrius. 1950–1980 METŲ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO<br>TYRIMŲ POKYČIAI .....                | 134 |
| 6.1. Viešojo administravimo kontekstas 1950–1980 m. ....                                  | 134 |

|   |     |
|---|-----|
| 6.1.1. Europa: laisvųjų valstybių bendrija .....  | 134 |
| 6.1.2. Jungtinės Amerikos Valstijos: demokratijos<br>vieta valdyme .....  | 141 |
| 6.2. Ekonominio požiūrio viešajame administravime<br>užuomazgos .....   | 145 |
| 6.3. Herberto A. Simono administravimo teorija.....   | 149 |
| 6.3.1. Administravimo mokslo samprata.....  | 150 |
| 6.3.2. Individualaus sprendimų priėmimo modelis.....  | 153 |
| 6.3.3. Sprendimų priėmimas organizacijose.....  | 159 |
| 6.3.3.1. Individų sprendimai dalyvauti<br>organizacijų veikloje .....   | 160 |
| 6.3.3.2. Individų sprendimai įgyvendinti<br>organizacijų tikslus.....   | 162 |
| 6.3.3.3. Programuojamos ir neprogramuojamos<br>sprendimų organizacijose procedūros.....   | 165 |
| 6.3.3.4. Organizacinių sprendimų<br>racionalumo ribos .....   | 166 |
| 6.4. Charleso Lindblomo išsikapanojimo modelis .....  | 169 |
| 6.5. Philipo Selznicko organizacijų teorijos.....   | 175 |
| 6.6. Viešojo administravimo demokratizavimo svarba:<br>Dwightas Waldo ir Minnowbrook konferencija bei<br>Vincentas ir Elinor Ostromai ..... | 182 |
| VII skyrius. VIEŠOJO VALDYMO REFORMŲ KONCEPCIJŲ<br>TURINYS IR EVOLIUCIJA.....   | 198 |
| 7.1. Williamo Niskaneno požiūris į valdymo<br>racionalumą .....   | 199 |
| 7.2. Naujoji viešoji vadyba .....   | 203 |
| 7.3. Naujosios viešosios vadybos kritika.....   | 214 |
| 7.4. Viešosios politikos analizė modernizuojant viešąjį<br>administravimą ir demokratiją .....  | 217 |
| 7.5. Naujasis viešasis valdymas .....   | 223 |
| 7.6. Gerojo valdymo principai .....   | 229 |
| 7.7. Neovėberinė valstybė .....   | 233 |
| BAIGIAMASIS ŽODIS. Mums rūpi: kaip.....   | 242 |
| PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ ŽODYNĖLIS.....   | 254 |

## TRUMPAI APIE AUTORIUS

Dr. MANTAS BILEIŠIS – Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo inovacijų laboratorijos vadovas, Viešojo administravimo instituto docentas.

Dr. DANGIS GUDELIS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto docentas.

PROF. DR. BRAINARDAS GUY PETERSAS – Pittsburgo universiteto (JAV) Politikos mokslų departamento profesorius. Taip pat jis yra nuspelnęs profesorius (*Distinguished Professor*) Zeppelino universitete (Vokietija), jam suteiktas garbės daktaro laispmis Vaasos (Suomija), Gothenbergo (Švedija), Talino technologijos (Estija) ir kt. universitetuose.

Dr. VAINIUS SMALSKYS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto direktorius, docentas.

Dr. ANDRIUS STASIUKYNAS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto prodekanas, Viešojo administravimo instituto docentas.

Dr. BARBARA STANKEVIČ – Mykolo Romerio universiteto studijų prorektorius pavaduotoja, Politikos mokslų instituto lektorė, Jaunojo politiko akademijos vadovė.

Dr. JOLANTA URBANOVIČ – Mykolo Romerio universiteto Mokymosi visą gyvenimą laboratorijos vadovė, Viešojo administravimo instituto docentė.

PROF. DR. MICHIELIS S. DE VRIESAS – Nijmegeno Radboudo universiteto profesorius, Tarptautinės viešojo administravimo institutų ir mokyklų asociacijos (angl. *The International Association of Schools and Institutes of Administration* – IASIA) prezidentas.

## SANTRUMPOS

|        |  |
|--------|--|
| ASPA   | – Amerikos politikos mokslų asociacijos<br>(angl. <i>the American Society for Public Administration</i> )                                |
| BVP    | – Bendras vidaus produktas   |
| EBPO   | – Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacija<br>(angl. <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> – OECD)    |
| EEC    | – Europos ekonominė bendrija (angl. <i>European Economic Community</i> – EEC)  |
| EIPA   | – Europos Komisijos išlaikomas Europos viešojo administravimo institutas (angl. <i>European Institute of Public Administration</i> )     |
| EK     | – Europos Komisija   |
| ES     | – Europos Sąjunga  |
| EUPAN  | – Europos viešojo administravimo tinklas<br>(angl. <i>European Public Administration Network</i> ).                                      |
| NATO   | – Šiaurės Atlanto sutarties organizacija<br>(angl. <i>North Atlantic Treaty Organization</i> – NATO)                                     |
| NVV    | – naujoji viešojo vadyba (angl. <i>New Public Management</i> )   |
| NWV    | – neovėberinė valstybė (angl. <i>Neo-Weberian State</i> )  |
| TVA    | – tradicinis viešasis administravimas PB – Pasaulio bankas (angl. <i>World Bank</i> )  |
| UNDP   | – Jungtinių Tautų vystymo programa (angl. <i>United Nations Development Programme</i> )  |
| UNESCO | ( <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> ) – Jungtinių Tautų švietimo, mokslo bei kultūros organizacija |
| VRE    | – Vidurio ir Rytų Europos šalys  |
| VRM    | – Vidaus reikalų ministerija   |



# IVADAS

Brainard Guy Peters

Viešojo administravimo mokslo istorija ilga ir įvairialypė. Ši istorija atspindi ne tik intelektinį vystymąsi šioje srityje, bet taip pat ir valstybės pokyčius, kuriuos lemia besikeičiantys poreikiai, kintanti socialinė, ekonominė ir politinė aplinka (Bouckaert and Pollitt, 2011). Nors viešojo administravimo teorijų turinys keitėsi, taip pat vyko pokyčiai paties valdymo srityje, vis dėlto kai kurie pagrindiniai viešojo administravimo klausimai liko neišspręsti. Šie klausimai vis dar svarbūs viešojo valdymo praktikams ir mokslininkams, ieškantiems šiuolaikinių iššūkių sprendimo būdų.

Šiame įvade aptariami pagrindiniai vadovėlyje nagrinėjami tęstiniai klausimai, kurie daugiau ar mažiau kyla per visus viešojo administravimo mokslo raidos etapus. Nagrinėjant viešojo administravimo plėtrą galima atskleisti tam tikrus laikinus susitarimus dėl atsakymų į kai kuriuos klausimus, tačiau tai nėra ir tikriausiai negali būti galutiniai sprendimai. Nuolatinis reformų viešajame sektoriuje procesas parodė galimų sprendimų įvairovę, taip pat tai, kad nėra vienareikšmių aiškių valdymo problemų sprendimų. Visi siūlomi reformų variantai turi savo pranašumų, tačiau praktikoje tenka rinktis kurią nors vieną kryptį. Dažnai vėliau paaiškėja, kad reikia derinti įvairius požiūrius ir skirtingas reformų strategijas. Taip viešojo valdymo reformos tampa nuolatiniu reiškiniu.

## Koks yra politinis administratorių vaidmuo?

Tradiciškai yra suprantama, kad valstybės tarnautojai turėtų būti politiškai neutralūs ir darbinami atsižvelgiant į jų asmeninius nuopelnus. Šis suvokimas paprastai asocijuojasi su Woodrow Wilsonu (1887) ir jo argumentu dėl griežto politikos ir administravimo atskyrimo (dichotomijos). Apskritai griežtas politikos ir administravimo atskyrimas buvo labiau palaikomas anglosaksų šalyse nei kitose administracinėse kultūrose, bet vis dėl to visose administravimo modeliuose yra išlikęs suvokimas, kad biurokratijos nariai turėtų įrodyti savo nuopelnus ir gebėjimus efektyviai atlikti užduotis.

Viešajam administravimui svarbu pripažinti profesinius nuopelnus ir jais remiantis užtikrinti karjerą, tačiau sunku paneigti, kad viešasis administravimas yra integruotas į politinę sistemą ir kad valstybės tarnautojai vykdo valdymo užduotis, turinčias politinę prasmę ir politines pasekmes. Todėl atskirti politiką nuo administravimo gali būti sunku ar netgi neįmanoma. Be to, visiškai atskirti šias dvi sritis gali būti net nepageidautina, net jei tai ir būtų įmanoma. Yra mažiausiai dvi priežastys, dėl kurių politiką ir administravimą turėtumėme laikyti kaip glaudžiai susijusias sritis.

Pirma, biurokratija tiesiogiai susijusi su viešosios politikos formavimu. Biurokratija, rengdama įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus, yra pagrindinių taisyklių visuomenėje kūrėja (Page, 2012). Kita vertus, netgi jeigu biurokratai ir neformuoja politikos tiesiogiai, jie patarinėja savo politiniams lyderiams politikos klausimais. Aukštesnieji valstybės tarnautojai atlieka ne tik patarėjų vaidmenį – jie dar yra tilsas tarp politinių lyderių ir organizacijų, už kurias yra atsakingi (Aberbach, Putnamas and Rockman, 1981; Peters, 1987), todėl vaidina itin svarbų vaidmenį siekiant efektyvaus valdymo.

Antrasis, politinis, valstybės tarnautojų vaidmuo yra tas, kad politikai nori bendradarbiauti su valstybės tarnautojais, įpareigotais vykdyti valdžios programą. Neutralūs, nepriklausomi valstybės tarnautojai yra labiau vertinami teoretikų, tačiau juos mažiau vertina politikai, kurie nori įgyvendinti savo politiką. Beveik kiekvienas politikas norėtų turėti subūręs valstybės tarnautojų komandą, pasiryžusią vykdyti jo programą, ir šis įsipareigojimas gali būti ypač svarbus plėtojant pereinamojo laikotarpio režimus.

Kaip ir kitos viešojo administravimo dimensijos, kurios bus aptartos vėliau, taip ir politikos bei viešojo administravimo dichotomija reikalauja nustatyti pusiausvyrą tarp dviejų prieštaraujančių vertybių. Viena vertus, nuopelnais grindžiama administracija, veikianti pagal Maxo Weberio vartojamą frazę *sine irae ac studio*<sup>1</sup>, yra svarbi sąlyga, vedanti į gerą administravimą. Kita vertus, valstybės tarnautojai, įsipareigoję esamai valdžiai ir jos programai bei aktyviai dalyvaujantys tą programą įgyvendinant, taip pat yra svarbi gero administravimo sąlyga. Pusiausvyra tarp šių konkuruojančių vertybių turi būti pasiekta kiekvienoje vyriausybėje.

1 *Sine irae ac studio* – Weberis taip apibrėžė neutralią ir nuasmenintą biurokratinę struktūrą.

## Viešojo sektoriaus vadybininkas ar tradicinis administratorius?

Antra svarbi administracijos dimensija – kaip viešojo sektoriaus tarnautojai konceptualizuoja jiems skirtos užduoties atlikimą. Viena vertus, tradicinis valstybės tarnautojo pozicijos suvokimas<sup>2</sup> yra ne tik apolitiškas, bet ir teisinis. Pagal Weberio tarnautojo sampratą, tarnautojui privalu vadovautis teisės aktais ir organizacijos taisyklėmis. Pasak Weberio, tarnautojas turi atitikti tokias vertybes kaip sąžiningumas ir procedūrų laikymasis bei kiekvienu atveju ir su kiekvienu piliečiu elgtis vienodai teisingai.

Kitas galimas požiūris į valstybės tarnautojo vaidmenį yra požiūris kaip į vadybininko veiklą. Šioje sampratoje skiriama dėmesio ne teisiniams veiklos aspektams, o vadybinei veiklai, reikalingai užduočiai atlikti. Šiuo požiūriu valstybės tarnautojas turėtų susitelkti ties organizacijos bei savo tikslais ir siekti juos įvykdyti. Vadybininkas niekada neveiks už įstatymo ribų, bet įstatymų apribojimams nebus teikiama pirmenybė, rengiant ir įgyvendinant viešąsias programas.

Vadybininko ar administratoriaus vaidmens dominavimą tam tikra prasme lemia kultūrinis ir politinis kontekstas. Valstybės tarnautojai kontinentinėje Europoje yra linkę sieti savo vaidmenį su teisiniais aspektais, o amerikiečiai labiau suvokia save kaip vadybininkus. Naujosios viešosios vadybos (Christensen and Laegreid, 2010) skleidžiamose idėjose valstybės tarnautojus linkstama paversti vadybininkais arba bent jau tokiais tarnautojais, kurie taiko vadybos principus atlikdami savo užduotis. Ir tai savo ruožtu gali sumažinti tam tikrus įsipareigojimus sąžiningumui ir lygybės siekiui, būdingiems tradiciniam požiūriui į viešąjį administravimą. Vėlgi viešajame sektoriuje turėtų išlikti aktualus siekis nustatyti tam tikrą veiksmingo valdymo ir teisinio administravimo pusiausvyrą.

---

2 Autorius vartoja *public administrator* (viešojo administratoriaus) terminą, tačiau šiame tekste vartojamas Lietuvos kontekstui priimtinesnis valstybės tarnautojo terminas. Lietuvoje valstybės (viešosios) tarnybos samprata yra siauresnė nei kitose šalyse. Pavyzdžiui, Lietuvoje gydytojai, pedagogai valstybės tarnautojo statuso neturi, o kitose šalyse, pavyzdžiui, Vokietijoje, Prancūzijoje, jie įeina į valstybės (viešosios) tarnybos korpusą.

## Viešosios valdžios organizavimas

Trečiasis diskusiją apie viešąjį administravimą tęsiantis klausimas – kaip organizuoti viešojo sektoriaus veiklą. Nuo pat pradžios vyriausybės ieškojo geriausio būdo susisteminti administracijos mechanizmą. Vado-vaujamasi prielaida, kad jei pavyks sėkmingai sustruktūrinti viešąjį sek-torių, tai ir administravimas bus veiksmingas ir efektyvus. Kad ir koks būtų utopinis šis tikslas, reorganizuojant viešąjį sektorių galima sukurti įspūdį, kad kas nors yra daroma, ypač jei valdžia neturi aiškaus sprendi-mo, kaip išspręsti iškilusias problemas. Iš tiesų, Lesteris Salamonas (1981) teigė, kad reorganizacija paprastai mažai ką bendro turi su efektyvumu, tačiau gali pakeisti pačią politiką be jokio realaus poveikio efektyvumui.

Ministerija ir jos personalas yra tipiška valdymo organizavimo for-ma. Naujausi viešojo valdymo modeliai siūlo prieštaraujančias reorga-nizavimo kryptis. Viena vertus, naujosios viešosios vadybos siūlomas modelis yra padalyti ministeriją į savarankiškas „agentūras“, kurios savo ruožtu būtų atsakingos už vieną ar keletą programų. Tokių reformų tiks-las buvo padidinti paslaugų teikimo ir atskaitomybės efektyvumą, kad būtų lengviau nustatyti atsakomybes už tam tikrų paslaugų teikimą.

Nors „agentūrų“ sukūrimas akivaizdžiai turėjo tam tikrą teigiamą poveikį administracijai, tačiau sukūrė ir papildomų problemų. Visų pir-ma, didelio kiekio organizacijų kūrimas, kurių kiekviena atsakinga už tam tikros programos įgyvendinimą, paaštrino koordinavimo proble-mas viešajame sektoriuje (Peters, 2014). Atsižvelgiant į tai, buvo vykdo-mos priešingos krypties reformos, siekiant labiau centralizuoti valdymą, įskaitant ir bandymą „*sukurti super ministerijas po vienu stogu, prižiūrin-čias daug kitų organizacijų ir stiprinančių Ministro pirmininko ir Finansų ministro pozicijas*“. Šios reformos bandė ne tik pagerinti koordinavimą, bet ir stiprinti politinę viešojo administravimo kontrolę.

## Viešosios politikos įgyvendinimas

Kaip jau minėta, viešasis administravimas gali būti glaudžiai susi-jęs su politika, tačiau pagrindinis jo tikslas ir uždavinys yra įgyvendinti politines programas. Svarbiausias viešojo administravimo uždavinys yra dirbti pagal vyriausybės priimtus teisės aktus. Tai gali pasirodyti paprasta užduotis, tačiau dauguma atliktų tyrimų dėl įgyvendinimo efektyvumo

(pradedant Pressman and Wildavsky, 1974) parodė, kad tikslų pasiekti nepavyksta. Įgyvendinimo fazėje viešojo politika gali žlugti, tačiau dažnai nesėkmių turinys yra subtilus – politika tiesiog neveikia taip, kaip to tikėjosi politikos kūrėjai.

Bet kodėl įgyvendinimas taip dažnai patiria nesėkmę? Vienas iš aki-vaizdžiausių atsakymų, kad didelėse sistemose, tokiose kaip federalinė sistema Jungtinėse Amerikos Valstijose, norint įgyvendinti programas buvo per daug veikėjų ir per daug procedūrinio derinimo. Labai nedaug programų yra įgyvendinama pagal vienos vienišos organizacijos (angl. *single lonely organization*) principą (Hjern and Porter, 1981), tačiau dauguma yra vykdoma įtraukiant viešąsias ir privačiąsias struktūras, kurios gali turėti prieštarigus, sunkiai suderinamus interesus. Kita priežastis ta, kad įstaigų tarnautojai gali skirtingai suprasti tuos pačius teisės aktus, nes patys teisės aktai gali būti painūs ir neaiškūs dėl kompromisinių formuluočių, kurios buvo suderintos tarp įvairių suinteresuotųjų šalių kūrimo metu, todėl yra sunkiai įgyvendinami.

Įgyvendinimas taip pat atskleidžia, kiek viešasis administravimas yra susijęs su visuomene, į kurią yra orientuota vyriausybės veikla. Šiais laikais į politikos įgyvendinimą įtraukiama vis daugiau privataus ir nevyriausybinių sektoriaus organizacijų. Taigi įgyvendinimas tampa kompleksišku, tinklaveika (ne hierarchija) grįstu procesu. Be to, už diegimą yra atsakingi „gatvės lygio biurokratai“ (angl. *street level biurocrats*) – pagrindinė valstybės institucijų ir visuomenės jungtis (Dubois, 2010). Jie yra arčiausiai piliečių, todėl jų sprendimai ir tai, kaip jie šiame procese elgiasi su piliečiais, yra labai svarbūs determinantai, kaip piliečiai įvertina viešąsias programas ir pačią valdžią.

## Atskaitomybė

Galiausiai atskaitomybė lieka pagrindinis viešojo administravimo koncepcijos aspektas. Viešasis sektorius yra didelis institucijų darinys, paprastai „apgyvendintas“ žmonių, turinčių įgūdžių ir dažnai savo sampratą, kas yra gera viešojo politika. Suteikus daugiau įgaliojimų biurokratijai, taip pat turi būti rūpinamasi, kad jos aparato darbuotojai veiktų visuomenės naudai. Tai sudėtinga, nes administracinę atskaitomybę sudaro daug dimensijų, todėl jei vienu administraciniu lygmeniu viskas vyksta gerai, tai dar nereiškia, kad ir kitu lygmeniu viskas vyksta tinkamai.

Esant griežčiausioms atskaitomybės formoms viešosios organizacijos atsiskaito nepriklausomoms autoritetingoms teisinėms institucijoms. Kitaip tariant, viešosios organizacijos turi atsiskaityti už tai, ką jos padarė, ir būti įvertintos už savo veiksmus. Daroma prielaida, jog auditorius gali skirti sankcijas administracinei organizacijai už tarnybinius nusižengimus ar įsipareigojimų nevykdymą. Ši atskaitomybė gali būti vykdoma rutiniškai kasmet arba kai kyla susirūpinimas dėl organizacijų veiklos ar jų narių elgesio.

Verta pabrėžti, kad viešasis administravimas turi būti lankstus ir atsakingas. Tai reiškia, kad viešojo sektoriaus darbuotojai turi reaguoti ir į jų politinių vadovų, ir į savo klientų poreikius. Vis labiau viešosios organizacijos turi reaguoti į visų suinteresuotųjų, susijusių su tam tikrų programų vykdymu, poreikius. Be to, administracija turėtų būti atsakinga už įstatymų ir etiško elgesio kodekso laikymąsi. Todėl tipiškas valstybės tarnautojas susiduria su daugybe suvaržymų ir kriterijų, taikomų darbo kokybei nustatyti.

Šie reikalavimai viešajam administravimui yra svarbūs, tačiau gali būti prieštaringi. Pavyzdžiui, jei politinis lyderis paprašė tarnautojo atlikti ką nors, kas, jo arba jos nuomone, yra neteisėta, ar bent jau neetiška, ką reikėtų jam (jai) daryti? Taip pat, jei klientai reikalauja paslaugos, kuri nėra apibrėžta teisinėje jurisdikcijoje, ar valstybės tarnautojas turėtų tarnauti visuomenei, ar paklusti įstatymui? Taigi, kaip ir kiti administravimo aspektai, atskaitomybės įgyvendinimas viešosiose organizacijose nėra lengvas ir dažnai susijęs su tarpusavyje konkuruojančiais reikalavimais.

## Išvados

Viešasis administravimas yra sudėtingas ir kontekstualus procesas, todėl nuolat kyla klausimų, kurie nebuvo išspręsti ir gali būti niekada neišspręsti. Jei viešojo valdymo sprendimai priimami remiantis vienu vertybiniu pagrindu, gali būti, kad tai nuvertins ir pažeis kitų siektinų vertybių įgyvendinimą. Herbertas Simonas (1947) atkreipė dėmesį, kad viešąjį administravimą mes suprantame per dichotomijas – pavyzdžiui, centralizaciją ir decentralizaciją, politiką ir administravimą. Kiekvienas iš šių kraštutinumų turi savo pranašumų ir trūkumų. O praktikams, įgyvendinantiems reformas, tenka šiuos kraštutinumus derinti pakaitomis teikiant pirmenybę tai vieniems, tai kitiems.

Šios knygos skyriai sprendžia svarbius esminius klausimus, nes jose aptariamos ir nagrinėjamos administravimo teorijos. Vadovėlis suteikia puikų supratimą, kur yra viešojo administravimo šaknys ir kokios tolesnės jo teorijų ir raidos galimybės.

#### Literatūra:

1. Aberbach J. D., Putnam R. D. & Rockman B. A. (1981). *Politicians and Bureaucrats in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
2. Bouckaert G. & Pollitt C. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3ed. Ed. Oxford; Oxford University Press.
3. Christensen T. & Lægreid P. (2010). *Ashgate Research Companion to the New Public Management*. Farnham: Ashgate.
4. Dubois V. (2010). *La vie au guichet: Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
5. Hjern B. & Porter D. O. (1981). Implementation Structures: A New Unit of Organizational Analysis. *Organisational Studies*, Vol. 2, p. 211–27.
6. Page E. C. (2012). *Policy Without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
7. Peters B. G. (1987). Politicians and Bureaucrats in Comparative Perspective, in J. E. Lane. Ed. *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage.
8. Peters B. G. (2014). *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Coordination* (Lawrence: University Press of Kansas).
9. Pressman J. L. & Wildavsky A. (1974). *Implementation* (Berkeley: University of California Press).
10. Salamon L. M. (1981). The Goals of Reorganization. In *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, edited by P. Szanton, Chatham, NJ: Chatham House.
11. Simon H. A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
12. Wilson W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2, p. 197–222.

## APIE VADOVĖLĮ

Šiame vadovėlyje anksčiau minėtieji probleminiai klausimai aptariami viešojo administravimo teorinio diskurso raidos kontekste. Pagrindiniai vadovėlio personažai – viešojo administravimo mokslininkai, įvairiais istoriniais laikotarpiais nagrinėję problemas, idėjas, teorijas, koncepcijas, diskutavę tarpusavyje. Vadovėlyje siekiama parodyti šių idėjų ir koncepcijų ryšį su viešojo administravimo praktika, istorinėmis aplinkybėmis. Nagrinėjamas amerikiečių, kontinentinės Europos bei Vidurio ir Rytų Europos praktinis bei teorinis viešojo administravimo kontekstas.

Pirmoje vadovėlio dalyje dėstomi viešojo administravimo mokslo pagrindai, viešojo administravimo sampratos kaita, viešojo administravimo ir kitų socialinių mokslų disciplinų santykis, atskleidžiami viešojo administravimo tyrimų tikslai ir metodai bei tyrimus grindžiantys požiūriai.

Antra dalis nukelia į ankstyvą viešojo administravimo teorijų raidos laikotarpį – siekiama paaiškinti šiuolaikinių viešojo administravimo tradicijų kilmę ir turinį. Skyriuje apžvelgiamos kameralizmo ir iš jo išsirutuliojusio policizmo teorijos, svarstomas kameralistų bei policistų indėlis į viešojo administravimo teoriją, apibrėžiami kameralizmo raidos etapai ir laikotarpiai, atskleidžiama, kokią įtaką valstybės valdymo teorijai bei praktikai turėjo fiziokratų doktrina.

Kadangi viešojo administravimo mokslo raida atspindi to meto viešojo administravimo praktiką, sąlygojamą įvairių kontekstinių veiksmų, trečiajame skyriuje nagrinėjami istoriniai ir kultūriniai viešojo administravimo aspektai bei tradicijų ir teorijų santykis, Vakarų viešojo valdymo ypatybės ir šio regiono tradicijų ypatumai.

Išdėsdčius viešojo administravimo tradicijas, ketvirtajame ir penktajame vadovėlio skyriuose aptariamos pagrindinės viešojo administravimo mokyklų idėjos ir tyrimų kryptys. Kontinentinės ir anglosaksiškosios administravimo mokyklų aprašymai paremti konkrečių mokslininkų darbais. Vadovėlio poskyriuose atskleidžiama, kokias pagrindines viešojo administravimo problemas pabrėžė prancūzų tyrinėtojai praeityje ir kokias administravimo problemas jie pabrėžia dabartiniu laikotarpiu. Vertinamas vokiečių viešojo sektoriaus tyrinėtojų indėlis į teisinius



administravimo tyrimus ir administracinės teisės teorijos plėtrą. Penktame skyriuje nagrinėjami pagrindiniai JAV mokslininkų darbai siekiant atskleisti administravimo mokslo kontekstą, amerikiečių viešojo sektoriaus tyrimų turinį.

Šeštojo skyriaus paskirtis – atskleisti JAV ir Europos viešojo valdymo plėtrą po Antrojo pasaulinio karo, pagrindinius viešojo administravimo teorijos raidos bruožus šaltojo karo laikotarpiu. Aptariamas demokratijos ir valdymo efektyvumo siekių prieštaravimas, racionalumo sampratos kaita, apžvelgiamos ekonomikos mokslo įžvalgos viešajame administravime.

Paskutiniajame vadovėlio skyriuje pateikiama XX a. pabaigos ir XXI a. pradžios viešojo valdymo reformų paradigmos kaita, svarstomos viešosios politikos analizės viešojo valdymo modernizavimui prielaidos bei nagrinėjamos pagrindinės viešojo valdymo reformų koncepcijos.

Vadovėlio autoriai dėkoja recenzentams prof. dr. Eugenijui Chlivickui ir doc. dr. Sauliui Pivorui už vertingas pastabas, kuriomis remiantis vadovėlis buvo patobulintas. Taip pat nuoširdžiai dėkojame visiems, prisidėjusiems prie vadovėlio rengimo, labiausiai savo artimiesiems už paramą ir supratingumą.

## I skyrius.

# VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MOKSLO PAGRINDAI

Vainius Smalskys

Šiame skyriuje:

- sužinosite, kaip kito viešojo administravimo samprata;
- susipažinsite su viešojo administravimo tyrimų prieigomis;
- sužinosite, kokie mokslai ir teorijos turi didžiausią įtaką viešojo administravimo mokslinei disciplinai.

### 1.1. Viešojo administravimo samprata

Terminas „administravimas“ atsirado senovės Romoje, o kitose Europos kalbose yra žinomas jau nuo viduramžių. Pats žodis kilo iš kito lotyniško žodžio *ministrare* – „tarnauti“. Pridėjus konstrukciją *ad* (*administrare*) pats žodis gali būti verčiamas į lietuvių kalbą kaip „aptarnauti“. Senovės Romos laikais tobulėjant lotynų kalbai kito ir žodžio *administrare* prasmė. Išvertus į lietuvių kalbą, jis ėmė reikšti „vadovauti“. *Valdymui* apibrėžti romėnai turėjo kitą žodį – *gubernare* (Izdebski, 2005, p. 13). Administravimas nuo senų laikų grindžiamas aptarnavimo, paslaugų teikimo piliečiams principais. Jis gali būti suprantamas kaip organizacinė, vadovaujanti, sprendimus įgyvendinanti valdžios veikla. Administravimas gali reikšti įvairių reikalų tvarkymą. Jis apima tiek privačius, tiek valstybės ir jos piliečių (seniau pavaldinių) reikalus. Jis gali apimti Bažnyčios reikalų tvarkymą. Vystantis ir transformuojantis Europos kalboms, romanų kalbose terminas „administravimas“ apsiribojo ir buvo suprantamas kaip vadovavimas viešosioms (valstybinėms) institucijoms (Izdebski, 2005, p. 13–14). Žodžių konstrukciją „viesasis administravi-

mas“ (*Public Administration*) pirmiausia plačiau imta taikyti anglosaksiškoje tradicijoje (D. Britanijoje, JAV, Australijoje, N. Zelandijoje). Joje terminas *public* („viešasis“) reiškė piliečių (žmonių) dalyvavimą tvarkant viešuosius reikalus. Pati anglosaksų valstybės valdymo tradicija ir struktūra yra konstruojama „iš apačios į viršų“. Žmonių (piliečių) rinktos vietinės valdžios institucijos delegavo funkcijas aukštesniosioms (centrinės) valdžios institucijoms. Tuo tarpu kontinentinės Europos valstybėse (Vokietijoje, Prancūzijoje ir kt.) valdžios konstrukcija veikė „iš viršaus į apačią“, centrinė valdžia „nuleisdavo“ sprendimus teritorinėms valdžios struktūroms. Piliečiai (pavaldiniai) (išskyrus bajoriją ir turtingus miestiečius) nuo viešųjų reikalų sprendimų buvo nušalinti. Kontinentinėje Europoje dažnai buvo vartojamas terminas „valstybės administravimas (valdymas)“. Ilgainiui demokratizuojantis visuomenėms ir vis daugiau teisių įgaunant visų visuomenės luomų piliečiams terminas „viešasis administravimas“ išplito ir į kontinentinę Europą.

Vystantis ir modernizuojantis viešojo administravimo teorijai ir praktikai kito viešojo administravimo suvokimas. Anglosaksų ir kontinentinės Europos šalių mokslinėje ir praktinėje literatūroje visada bus įvairių viešojo valdymo, viešojo administravimo, valstybės tarnybos aspektų sąvokų apibrėžimų neatitikčių. Kontinentinėje Europoje ilgą laiką viešojo administravimo tyrimus daugiausia vykdė teisininkai, todėl tyrimų terminologija buvo kilusi iš teisės mokslų srities. Anglosaksų valstybių viešojo administravimo tyrimuose vyrauja politikos mokslų ir vadybos terminologija (Izdebski, 2005, p. 17–18). Dabartiniu metu vyksta viešojo administravimo tyrimų konvergencija ir kontinentinėje Europoje vis labiau įsigali vadybos ir politikos mokslais grįsti viešojo administravimo tyrimų principai. Kita vertus, kontinentinės Europos šalių viešojo administravimo tradicijoje vartojama terminologija visada bus priklausoma nuo teisinės tradicijos ir teisės aktuose naudojamos terminologijos ir sąvokų.

Verta paminėti, kad dažnai kontinentinėje Europoje, ypač Vidurio ir Rytų Europos (toliau – VRE) šalyse, egzistuoja nuomonių nesuderinamumas tarp anglosaksiškosios tradicijos veikiamų tyrimus vykdančių mokslininkų ir viešojo administravimo praktikų, veikiančių pagal nusistovėjusią, administracinę teisę paremtą kontinentinę valdymo praktiką. Šis nesuderinamumas atsispindi net viešojo administravimo apibrėžimuose. Antai, **Lietuvoje** pateikti praktikų, teisininkų (Viešojo administ-

ravimo įstatyme) ir akademinės bendruomenės, nagrinėjančios viešąjį administravimą viešosios politikos ir vadybos sankirtoje (Viešojo administravimo studijų krypties aprašo projekte), viešojo administravimo apibrėžimai yra skirtingi. Tai dar kartą parodo, kad viešojo administravimo srityje gali būti skirtingi tyrimų metodai ir didesnė įvairių tyrimo metodų įvairovė bei konvergencija gali padėti sukurti universalesnį apibrėžimą.

### ***Viešojo administravimo apibrėžimai:***

Viešasis administravimas – valdymo, sprendimų, procesų visuma, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei užtikrinamas visuomenės poreikių tenkinimas.

Šaltinis: Lietuvos Viešojo administravimo studijų krypties aprašas (projektas). Vilnius: SKVC, p. 4.

Šiame apibrėžime aiškiai atsispindi politikos mokslų ir vadybiniai viešojo administravimo aspektai. Jaučiamas anglosaksiškasis požiūris į viešojo sektoriaus valdymo procesus: viešasis valdymas (*public governance*), visuomenės (viešasis) dalyvavimas (*public participation*) ir t.t.

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, Nr. X-736, 2006-06-27, Žin., 2006, Nr. 77-2975.

Šis viešojo administravimo apibrėžimas (sąvoka) parodo teisininkų įtaką apibrėžiant pagrindinius viešojo administravimo principus.

Iš šių dviejų apibrėžimų galima matyti, kad viešasis administravimas (tiek moksliniuose tyrimuose, tiek praktikoje) gali būti interpretuojamas įvairių prieigų kontekste ir gali būti apibrėžiamas ne tik politikos mokslų, vadybos ar teisės, bet ir sociologijos, ekonomikos bei kituose kontekstuose. Todėl daugelis tyrinėtojų viešojo administravimo nelaiko atskiru

mokslu ar mokslo kryptimi, nes atliekant tyrimus taikomi anksčiau išvardytų socialinių mokslų metodai.

Kita vertus, dar XIX ir XX a. sandūroje kontinentinės Europos viešojo tyrinėtojai (daugiausia besiformuojančios administracinės teisės specialistai) viešojo administravimo mokslą įvardijo kaip atskirą discipliną, susidedančią iš trijų dalių. Jie skyrė tris administravimo disciplinas: *viešojo administravimo mokslinę discipliną*, *administravimo (viešąją) politiką ir administracinę teisę*. Visą šią disciplinų triadą jie pavadino **administravimo mokslu**. Nors toks skirstymas tolesnio pagrindimo ir plėtotės neįgavo ir tyrimo centrai persikėlė į JAV, vis dėl to jis padėjo nustatyti pagrindines socialinių mokslų kryptis, darančias didžiausią įtaką viešojo administravimo tyrimams. Administravimo mokslo kontekste viešojo administravimo disciplina turi suteikti žinių apie administracinių organizacijų veiklą: vadybinius (XIX ir XX a. sandūroje dar vadintus prakseologiniais (sklandaus veikimo) įvairių viešojo sektoriaus organizacijų veiklos principus, o administracinė (viešoji) politika užsiima tikslingu administravimo veiksmų formavimu (Smalskys, 2010, p. 11–12). Tuo tarpu administracinės teisės objektas yra administracinės teisės normų įgyvendinimas piliečių ir viešosios administracijos santykių, taip pat įvairių viešojo sektoriaus organizacijų santykių srityje. Viešąją politiką ir teisę sieja glaudus ryšys. Viešosios politikos sprendimai visada bus paremti įstatymais ar kitais teisės aktais (Smalskys, 2010, p. 11–12).

XIX ir XX a. sandūroje suformuluota administravimo mokslo disciplinų triada atskleidė pagrindines mokslų kryptis, kaip jau buvo minėta, darančias didžiausią įtaką viešojo administravimo teorijai ir praktikai: *vadybą, politikos mokslus ir teisę*.

Viešasis administravimas reikalauja vadybinio efektyvumo, politinio supratimo ir teisinių sprendimų įgyvendinimo vienovės.

Šaltinis: Smalskys, 2010, p. 11.

Sudėtingi šiuolaikinio viešojo valdymo modernizavimo procesai, vykę visą XX a. ir tebevykstantys dabar, praplečia tyrimų lauką įtraukdami sociologinius, ekonominius ir kitus tyrimų metodus. Atsižvelgiant į įvairius valdymo modernizavimo sukeltus pokyčius kinta viešojo administravimo sąvoka. Šiandien vartojama sąvoka „viešasis valdymas“

(*Public Governance*) yra platesnė negu „viešasis administravimas“. Ji apima viešosios politikos formavimą ir viešąjį administravimą. Viešojo valdymo proceso dalyviai yra ir įvairios piliečių grupės, privataus sektoriaus atstovai (ypač dalyvaujantys viešosios ir privačios partnerystės programose), biurokratija ir kt. Sulig kiekvienu amžiumi, viešajam administravimui ir visuomenei sudėtingėjant, plečiasi ir tyrimų laukas.

## 1.2. Viešojo administravimo tyrimų kontekstai ir požūriai

Šiame skyrelyje nagrinėsime pagrindinius viešojo administravimo tyrimų metodus ir išvardysime tas, kurios susijusios ir daro įtaką įvairioms specifinėms viešojo administravimo sritims ar viešojo administravimo raidai.

*Politikos mokslų kontekstas viešojo administravimo tyrimuose.* XIX ir XX a. sandūroje viešojo administravimo tyrimų akcentai anglosaksų šalyse „pajudėjo“ nuo normatyvinių administravimo aspektų analizės link viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo vertinimo. JAV politikos mokslų atstovai ėmė tyrinėti ne tik politines partijas, rinkimų sistemas, bet ir valstybės funkcijas, vyriausybės bei jos institucijų (ministerijų, departamentų ir kt.) veiklą, kitų viešojo sektoriaus organizacijų veiklos principus bei mechanizmus. 1948 m. išleisti UNESCO organizacijos pasiūlymai, kaip tobulinti politikos mokslus, patvirtino nuostatą, kad politikos mokslų tyrimai turi apimti viešąjį sektorių ir viešojo administravimo institucijų veiklą (Ferens, 1999, p. 18–21). Šio teorinio požūrio kontekste nagrinėjami politiniai sprendimai įgyvendinami viešojo sektoriaus organizacijų.

Reikia pripažinti, kad politikos mokslų tyrimai viešojo administravimo srityje ne tik JAV, bet ir kitose anglosaksų šalyse suvaidino svarbų vaidmenį vertinant viešosios politikos sprendimus ir jų įgyvendinimą viešojo sektoriaus organizacijose bei visuomenėje. XX a. 6 ir 7 dešimtmečiuose Vakarų šalių universitetų politikos mokslų fakultetuose atsiranda viešojo administravimo katedros.

Kita vertus, politikos mokslų „įžengimas“ į viešojo administravimo tyrimų sritį siejamas su XIX ir XX a. sandūroje **W. Wilsono (V. Vilsono)** suformuluota viešosios politikos ir administravimo *dichotomijos* problema (plačiau bus kalbama 5.1.3 skyriuje). Viešojo administravimo „politi-

zavimas“, didėjanti biurokratijos įtaka politiniams sprendimams parodė, kad teisės metodais grįstų tyrimų neužtenka (Ferens, 1999, p. 18–21).

*Sociologinis požiūris viešojo administravimo tyrimuose.* Sociologija tiria bendruomenes, visuomenės struktūras, socialines sistemas, socialines grupes ir t. t. Viešojo sektoriaus organizacijoms įtakos turi bendruomenės, jos gali veikti kaip visuomenės struktūros. Viešojo sektoriaus organizacijos gali būti tyrinėjamos *organizacijų sociologijos* kontekste. Ši sociologijos kryptis viešąjį sektorių tyrinėja trimis aspektais: kaip *a) griežtai formalizuotą visuomeninę grupę, b) struktūrų sistemą ir c) vidinius ryšius organizacijoje*. Socialinių grupių įtaka, jų atstovų karjeros galimybės viešojo sektoriaus organizacijose taip pat gali būti sociologinių tyrimų objektas (Ferens, 1999, p. 18–21).

Sociologijos mokslo atstovai daug prisidėjo prie biurokratijos kaip socialinės grupės, dirbančios viešojo administravimo institucijose, tyrimų. Žymaus vokiečių sociologo **M. Weberio** (**M. Vėberio**) sukurtas idealios biurokratinės organizacijos modelis buvo sistemingai kritikuojamas **M. Crozier** (**M. Krozjė**) ir kitų sociologų, tyrinėjusių viešojo sektoriaus organizacijas. Šie tyrinėtojai siūlė radikalius biurokratinių organizacijų veiklos reformavimo variantus ir taip prisidėjo prie viešojo sektoriaus organizacijų veiklos tobulinimo (Ferens, 1999, p. 18–21).

Didelį indėlį į organizacijų (taip pat ir viešųjų) tyrimus įnešė sociologai **P. Di Maggio** (**P. Di Madžio**) ir **W. Powellas** (**V. Pouelas**). Jie įrodė, kad organizacijos, norėdamos užtikrinti savo išlikimą, savo procedūras ir vidines veiklos taisykles padaro pavaldžias (pajungia) toms institucijoms, iš kurių gauna materialius išteklius (tie ištekliai gali būti mažiausi ir net simboliniai). Todėl, remiantis šiais autoriais, galima teigti, kad pavaldumas, pajungiant vieną organizaciją (kuri siekia išlikti) kitai, stipresnei ar perspektyvesnei, organizacijai, yra institucinė organizacinė **M. Weberio** koncepcijos „*valdžios kaip įteisintos (legitimizuotos) prievartos*“ versija (Di Maggio, Powell, 1983, p. 147–160).

*Vadybinis požiūris viešojo administravimo tyrimuose.* Vienas pirmųjų, pradėjęs vadybos metodus taikyti viešojo sektoriaus organizacijose, buvo prancūzų inžinierius **H. Fayolis** (**A. Fajolis**). Jo sekėjai buvo amerikiečiai **L. Gulickas** (**L. Gulikas**), **L. Urwickas** (**L. Jurvikas**) ir kt. Žmogiškųjų išteklių vadybos srityje pagrindiniai tyrimų akcentai buvo nukreipti į viešojo sektoriaus organizacijų efektyvumo ir žmogiškųjų santykių (tarp darbuotojų) padėties organizacijose sąsajas. Tyrimo tikslas buvo nusta-

tyti žmogaus motyvacijos ir darbo humanizavimo proceso ryšį. **E. Mayo (E. Majo)** ir jo pasekėjų darbai ir tyrimai padarė didelę įtaką šiuolaikinio viešojo sektoriaus organizacijų veiklai. Remiantis šiais tyrimais formavosi naujas požiūris į viešojo administravimo institucijas. Darbuotojas (tarnautojas) tapo pagrindiniu organizacijos ištekliu, užtikrinančiu jos veiklos efektyvumą (Ferens, 1999, p. 18–21). Ne beasmėnė biurokratija, o motyvuoti tarnautojai turėjo tapti organizacijos sėkmės garantu. Pagrindiniais modernios viešosios organizacijos veiklos principais galima įvardyti: tarnautojo savarankiškumą, profesinį autonomiškumą ir kiekvieno organizacijos nario bei visos organizacijos narių atsakomybę už pasiektus rezultatus, sveikos darbo atmosferos organizacijoje sudarymą, draugiškus darbuotojų santykius, nuolatinį profesinį tobulėjimą, orientaciją į darbo rezultatus ir darbuotojų vertinimą. Visa tai drauge su kitais ištekliais (finansiniais ir materialiaisiais) turėjo užtikrinti naują viešųjų ir administracinių paslaugų kokybę bei jų tolesnį plėtojimą (Ferens, 1999, p. 18–21).

Naujai suformuoti viešojo administravimo organizacijų veiklos principai padėjo tolesnių viešojo sektoriaus tyrimų, naujų paradigmų (tokių kaip „naujoji viešojo vadyba“ ar „naujasis viešasis valdymas“), orientuotų į viešojo sektoriaus veiklos veiksmingumą, pagrindus.

*Teisinis viešojo administravimo tyrimų kontekstas.* Viešojo valdymo srityje atliekami tyrimai dažniausiai siejami su viena iš pagrindinių teisės šakų – *administracine (viešojo administravimo) teise*. Taikant teisinius metodus viešojo administravimo tyrimams nagrinėjamos viešojo administravimo subjektų ir asmenų reguliacinės funkcijos. Atliekama visuomeninių santykių reguliavimo (viešojo valdymo srityje) analizė. Vertinami viešojo valdymo institucijas reguliuojantys teisės aktai ir teisinė bazė (Giedraitytė, Šenavičius, 2011, p. 67–72).

*Ekonominis viešojo administravimo tyrimų kontekstas.* Viešojo sektoriaus funkcionavimas ir modernizavimas neįmanomas be finansinių išteklių. Viešojo administravimo tyrimuose, remiantis ekonominiu požiūriu, svarbu įvertinti viešųjų finansų panaudojimo efektyvumą. Taip pat atliekama programinių biudžetų sudarymo ir valdymo analizė. Tyrimuose vertinami finansinės kontrolės mechanizmai taikomi viešajame sektoriuje (Salachna, 2009, p. 395–396).



### ***Pagrindinės teorijos, taikomos šiuolaikiniams viešojo administravimo tyrimams***

Analizuodami šiuolaikinius viešojo administravimo tyrimų aspektus pastebėjome, kad pagrindiniai požiūriai ir kontekstai susiję su politikos mokslais, vadyba, ekonomika ir teise. Šių mokslų pagrindu suformuotos teorijos taikomos ir viešojo administravimo tyrimams:

**Lyginamosios politikos teorijos** traktuoja viešąją administraciją kaip integralią vykdomosios valdžios dalį ir pagal šias teorijas vykdoma lyginamoji įvairių šalių viešojo administravimo sistemų bei jų politinės aplinkos analizė. Tyrimuose dažnai vyrauja biheavioristinis (orientuotas į žmogaus elgesio analizę) požiūris. Tiriama darbuotojų ir piliečių, dalyvaujančių priimant sprendimus, elgsena, konfliktai viešųjų organizacijų viduje, taikomi kiekybiniai tyrimų metodai. Atliekant šiuos tyrimus gali būti taikomi „naujojo institucionalizmo“ metodai (plačiau žr. 6.5 skyriuje). Pagal juos vertinamos formalios institucijos ir procedūros viešajame sektoriuje. Lyginama jų veikla įvairiose šalyse. Taikant politinės ekonomikos metodus ieškoma ekonomikos globalizacijos ir viešosios valdžios priimamų sprendimų sąsajų (Izdebski, 2005, p. 24–25).

**Vadybinės viešojo administravimo teorijos** taikomos vertinant viešojo sektoriaus valdymą, „orientuotą į tikslus“. Tyrimams gali būti taikoma kontingentų teorija – ja remiantis ieškoma tokio organizacijos modelio, kuris atitiktų organizacijos sau išsikeltus tikslus (suformuotus veikti vidinėje ir išorinėje organizacijos aplinkoje) (Izdebski, 2005, p. 24–25).

**Viešosios politikos teorijos** susitelkia į viešosios politikos sprendimų priėmimo etapus ir sprendimų įtaką viešojo sektoriaus organizacijų veiklai.

**Pasitelkus racionalaus pasirinkimo teorijas** (*rational choice*) stengiamasi kurti modelius, kurie grindžiami racionalaus elgesio prielaidomis. Kuriant modelius pasirenkami veiksmingiausi sprendimai konkrečiam tikslui pasiekti. Tyrimai, remiantis racionalaus pasirinkimo teorijomis, gali vykti trimis kryptimis: *viešojo pasirinkimo* kryptis vertinama dėl neprivatizuotų ir reikalingų visuomenei „viešųjų gėrybių“ teikimo veiksmingumo. *socialinio pasirinkimo* kryptis orientuoja į kolektyvinės elgsenos įtaką (pvz., rinkimų metu ir po rinkimų) keičiant viešojo sektoriaus organizacijų veiklos principus. Remiantis šiomis teorijomis pritaikoma žaidimų teorija (Izdebski, 2005, p. 24–25).

**Teorijos, susijusios su viešųjų finansų tyrimais**, pabrėžia viešojo sektoriaus veiklos ekonomizaciją. Šios teorijos yra susijusios su *kaštų ir naudos analizės koncepcija* (*cost – benefit analysis*). Ji buvo sukurta viešųjų darbų efektyvumui vertinti. Šios koncepcijos autorius – prancūzų inžinierius **Arsen'as Dupuit (Arsenas Diupuji) (1804–1866 m.)** Kaštų ir naudos analizės koncepcija viešajame sektoriuje buvo aktyviai taikoma XX a. šeštame dešimtmetyje. Daugelyje Vakarų šalių buvo kuriami efektyvaus valstybių biudžeto programavimo bei sudarymo principai, taip pat viešojo sektoriaus organizacijoms ir darbuotojams pavestų užduočių įgyvendinimo vertinimo sistemos. Būtina pripažinti, kad ekonomizacijos principų diegimas ir tobulinimas (ypač anglosaksų šalyse), programinių biudžetų sudarymas ir veiklos principų, orientuotų į rezultatus, diegimas prisidėjo prie „naujosios viešosios vadybos“ koncepcijos suformulavimo (Izdebski, 2005, p. 24–25).

**Teisės teorijos** ir jų įtaka viešojo administravimo tyrimams bus nagrinėjama kitame tyrimų tikslams ir metodams skirtame šio vadovėlio skyrelyje.

### 1.3. Viešojo administravimo tyrimų metodai, tikslai ir uždaviniai

Daugelis tyrinėtojų, nagrinėdami viešojo administravimo tyrimų metodologiją, teigia, kad atsižvelgiant į skirtingas tyrimų požiūrius galima konstatuoti šios mokslinės krypties „identifikavimo krizę“ (Izdebski, 2005, p. 25). Taikydami įvairių socialinių mokslų (vadybos, politikos mokslų, teisės, ekonomikos ir kt.) tyrimų metodus, dažnai pradedame abejoti, ar viešasis administravimas yra savarankiškas mokslas, turintis argumentais ir hipotezėmis grindžiamą tyrimo logiką, ar tai, iš tikrųjų, yra atskira socialinių mokslų šaka? Į šiuos klausimus nėra vieno atsakymo. Galima teigti, kad, kaip ir kiekvienoje socialinių mokslų kryptyje, viešajame administravime vyrauja praktinės patirties bei teorinių žinių sintezė. Šiuolaikinis administratorius negali kliautis vien tik praktine patirtimi. Jis turi gebėti vertinti bei analizuoti viešosios administracijos veiklos veiksmingumą, pažinti istorinės raidos metu suformuotą kultūrinę terpę, kurioje funkcionuoja viešasis sektorius ir t. t. (Leonski, 2001, p. 19). Viena yra neabejotinai aišku, kad tai socialinių mokslų kryptis, kurioje remiamasi empirinių tyrimų metodais ir kurios *tikslas* yra

išanalizuoti ir įvertinti viešojo administravimo institucijų veiklą, viešojo sektoriaus modelius ir sistemas (Leonski, 2001, p. 19–20).

Atliekant tyrimus viešojo administravimo srityje reikia išsirinkti tokius tyrimų metodus, kurie atitinka išsikeltus tyrimo *uždavinius*. Uždaviniuose turėtų atsispindėti tokie tyrimų aspektai: esamos viešojo sektoriaus organizacijų padėties diagnozavimas, viešųjų institucijų tikslai ir uždaviniai, viešosios administracijos veiklos vidinė ir išorinė aplinkos ir jų poveikis viešojo sektoriaus organizacijoms, viešojo administravimo institucijų veiklos organizavimas bei ištekliai ir kt. (Izdebski, 2005, p. 25). Taip formuluojami uždaviniai yra artimi *vadybiniam* tyrimų požiūriui.

Tyrimų metodų pasirinkimas labai priklauso nuo pasirinkto viešojo administravimo tyrimų konteksto. Dažnai taikomi universalūs, visiems socialiniams mokslams įprasti kokybiniai ir kiekybiniai *tyrimų metodai*:

- sociologiniai (anketavimas, stebėjimas, interviu ir pan.),
- eksperimentas,
- statistiniai metodai, taikomi atsižvelgiant į lyginamosios analizės ir institucijų raidos analizės gautus duomenis,
- ir kt.

Tyrimų metu atliekami vertinimai atsižvelgiant į mokslo etikos standartus.

Dar tyrėjas privalo turėti žinių apie formalius ir faktinius įvairių šalių viešojo sektoriaus institucijų funkcionavimo mechanizmus (tai pasiekama taikant *lyginamosios analizės* metodą). Suvokti viešojo administravimo raidos tendencijas (tai pasiekama taikant *istorinių duomenų analizę* pagrįstą metodą). Būtina pažymėti ir tai, kad įvairių šalių viešojo administracija veikia skirtingose kultūrinėse aplinkose bei skirtingoje administracinėje bei politinėje aplinkoje. Tyrėjas taip pat privalo turėti žinių iš *socialinės antropologijos ir kultūrologijos* sričių (Izdebski, 2005, p. 25–26).

Viešojo sektoriaus organizacijos veikia (lyginant su privačiomis) griežtesnėje ir labiau formalizuotoje teisinėje aplinkoje. Teisinės valstybės konstrukcija ir sprendimų įgyvendinimas remiantis įstatymais bei kitais teisės aktais sudaro viešosios administracijos veikimo esmę. Todėl net ir tyrinėjant viešąjį sektorių ir naudojantis neteisiningais metodais būtina atlikti teisinio reglamentavimo analizę. **Teisės moksluose taikomi tyrimų metodai:** dogmatinis teisės metodas (formali įstatymų analizė), lyginamoji analizė (atliekama viešojo administravimo srityje priimtų teisės aktų lyginamoji analizė), istorinių duomenų analizė paremtas

metodas (siekiant tiksliau suprasti įvairius viešojo administravimo raidos aspektus, analizuojami praeityje priimti teisės aktai) (Izdebski, 2005, p. 25–26). Lyginamosios analizės metodas, taikomas viešajame administravime, yra paplitęs politikos mokslų atstovų tyrimuose. Viešojo administravimo raidos (istoriniai) tyrimai dažniausiai yra atliekami teisės (dažniausiai administracinės teisės) mokslininkų.

## Apibendrinimas

- *Analizuojant viešojo administravimo raidą būtina atkreipti dėmesį, kad vystantis viešojo administravimo teorijai ir praktikai kito viešojo administravimo samprata. Kita vertus, didelė dalis fundamentalių sąvokų (pvz., viešasis administravimas, valstybės tarnyba, savivalda ir kt.) išlieka nepakitusios iki šių dienų.*

- *Nors vyksta anglosaksiškos ir kontinentinės Europos viešojo administravimo tradicijų konvergencija, tačiau dėl skirtingų anglosaksų šalių ir kontinentinės Europos viešojo administravimo praktikų galima pastebėti tam tikrų sampratų nesuderinamumą. Tą pačią nesuderinamumo tendenciją matome ir Lietuvos (nagrinėdami praktikų ir mokslininkų pateikiamas viešojo administravimo sampratas) viešojo administravimo dokumentuose bei teisės aktuose. Mokslininkai dažniausiai vartoja vadybos ir politikos mokslų sąvokas, o viešojo administravimo praktikoje (kuriant teisės aktus) vyrauja kontinentinei viešojo valdymo tradicijai būdingos teisinės kategorijos.*

- *Viešojo administravimo tyrimuose vyrauja politikos mokslų, sociologijos, vadybos, teisės, ekonomikos mokslų metodai. Pastarieji mokslai turi didžiausią įtaką viešojo administravimo teorijai ir praktikai. Pagrindinės teorijos, kuriomis grindžiami viešojo administravimo tyrimai, taip pat yra kildinami iš politikos mokslų, vadybos, ekonomikos, teisės ir kitų socialinių mokslų sričių. Viešojo administravimo tyrimams taikomi tokie pat metodai (požiūris, suvokimas, vertinimas, traktavimas) kaip ir kituose socialiniuose moksluose (sociologijoje, vadyboje, teisėje ir t. t.).*

**DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kokia yra termino „administravimas“ genezė?
2. Kodėl yra neatitikimų tarp anglosaksų šalyse ir kontinentinės Europos valstybėse vartojamų viešojo administravimo terminų?
3. Kokios egzistuoja pagrindiniai viešojo administravimo tyrimų požįriai ir kontekstai?
4. Kokiomis pagrindinėmis teorijomis remiamasi viešojo administravimo tyrimuose?
5. Kokių socialinių mokslų tyrimų metodai taikomi viešojo administravimo mokslinėje kryptyje?

**Literatūra:**

1. Di Maggio P. J., Powell W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields. *American Sociological Review*, 48, p. 147–160.
2. Ferens A. (1999). Administracija publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej. *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. (red. A. Ferens i I. Macek). Wrocław: Wydawnictwo uniwersytetu Wrocławskiego, p. 18–21.
3. Giedraitytė V., Šenavičius A. (2011). Administracinė teisė. *Teisės pagrindai* (ats. red. A. Šenavičius). Kaunas: Technologija, p. 69–72.
4. Izdebski H. (2005). Badania nad administracją publiczną. *Administracja publiczna* (red. nauk. J. Hausner). Warszawa: PWN, p. 13–26.
5. Leonski Z. (2001). *Nauka administracji*. Wyd. 3. Warszawa: C. H. Beck.
6. Smalskys V. (2010). Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais. *Viešasis valdymas* (ats. red. V. Smalskys). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, p. 11–12.
7. Salachna J. M. (2009). Finanse administracji publicznej. Wprowadzenie. *Nauka administracji* (red. B. Guy Peters i P. J. Suwaj). Warszawa: Wolters Kluwer Polska, p. 395–396.

## II skyrius.

# ANKSTYVŲJŲ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEORIJŲ RAIDOS ASPEKTAI

Vainius Smalskys

Šiame skyriuje:

- susipažinsite su kameralizmo bei iš jo išsirutuliojusio policizmo teorijomis;
- atskleisite kameralistų bei policistų indėlį į viešojo administravimo teoriją;
- sužinosite, kokie buvo kameralizmo raidos etapai ir laikotarpiai;
- įvertinsite, kokią įtaką valstybės valdymo teorijai bei praktikai turėjo fiziokratų doktrina.

Valstybės valdymo tobulinimo pasiūlymai ir idėjos jau atsispindėjo senovės Kinijos mąstytojo **Konfucijaus** darbuose. Kaip patobulinti valdymą, siūlė senovės graikų filosofai **Platonas** ir **Aristotelis** (Urbanovič, 2010, p. 57–65). Tačiau iš laiko perspektyvos analizuojant viešąjį administravimą galima teigti, kad viešojo administravimo teorijų raidos ir šios mokslinės disciplinos ištakos siekia vėlyvojo Renesanso laikotarpį – **N. Machiavelli** (**N. Makiavelio**) laikus. Jo išleistame veikalė „Valdovas“, vertinant valdovo vaidmenį valstybėje, jo valdymą remiantis ne tik įstatymais bet ir jėga, pirmą kartą, moksliškai, pabandyta aprašyti valdymo organizavimo principus (N. Machiavelli, 2009). Iki tol, antikos laikotarpiu, ankstyvojo ir vėlyvojo feodalizmo laikais, administravimo organizavimo principai buvo analizuojami fragmentiškai ar integruojant juos į

politinius bei ūkinius kontekstus (Smalskys, 2002, p. 55–60). Kita vertus, XVII a. mąstytojai, nagrinėdami įvairius valdymo aspektus, orientavosi į politinius ir teisinius metodus. XVII a. pradeda formuotis įvairios politinės doktrinos bei teisės šakos, kurių netaikant valstybės institucijose bei pavaldinių ir administracijos santykių srityje neįmanoma jokia viešojo valdymo veiklos analizė.

Būtina priminti, kad XVII a. pradėjo silpti luominė monarchija ir dualistinė (karaliaus ir luomų atstovavimo) valdžios sistema. Formavosi absoliutinė monarchija. Joje buvo likviduotas arba apribotas luomų atstovavimas ir jų įtaka karalysčių valdymui. Visa valdžia pradėjo telktis monarcho rankose. Valdovas tampa aukščiausia valdžios institucija – „pirmuoju valstybės tarnu“, geriausiai žinančiu, ko reikia jo pavaldiniams, ir griežtai kontroliuojančiu, kad jo nurodymai būtų vykdomi. Norint įgyvendinti absoliučią valdžią, reikėjo profesionalaus ir ištikimo tarnautojų aparato. Absoliutinės monarchijos laikotarpiu sparčiai daugėjo profesionalių, iš karaliaus išdo gaunančių atlyginimą, tarnautojų (H. Izdebski, 2001, p. 17–19), o tai reiškia, kad tuo laikotarpiu buvo dedami pagrindai modernesniai viešajam administravimui plėtoti.

Absoliutinėje monarchijoje buvo išplėta ne tik išorinio, bet ir *vidinio valstybės suverenumo* idėja. Pagrindiniu šios idėjos reprezentantu tapo valdovas (karalius). Tuo pačiu laikotarpiu buvo suformuoti ir įtvirtinti termino „valstybė“ pagrindiniai principai. Valstybė imta suvokti kaip:

- suorganizuota valdžios struktūra (taip pat ir administravimo), disponuojanti prievartos priemonėmis;
- išorinis ir vidinis valdžios (valdovo) suverenumas, leidžiantis savarankiškai spręsti ir primesti savo valią visiems pavaldiniams;
- viso administracinio aparato ir valdovo suformuotų tikslų vienybė;
- valstybė tampa svarbiausiu viešosios teisės objektu, jai paklūsta pavaldiniai, centrinės ir regioninės valdžios struktūros ir net Katalikų bažnyčia (Izdebski, 2001, p. 17–19).

Pastarieji absoliutinės valstybės principai nebuvo nauji formuojantis XVII–XVIII a. absoliutinėms monarchijoms. Juos dar XVI a. suformulavo (savo kūrinyje „Šešios knygos apie Respubliką“) garsus prancūzų teisininkas **Jeanas Bodinas (Žanas Bodenas) (1530–1596 m.)** (Izdebski, 2001, p. 17–19).

Vystantis valstybei – absoliutinei monarchijai pereinant į šviečiamąjį absoliutizmą bei transformuojantis į konstitucinę monarchiją bei kuriantis respublikoms – formavosi įvairios doktrinos, kurios klojo pagrindus viešojo administravimo teorijoms atsirasti. Tai kameralizmas ir iš jo išsirutuliojęs policizmas, merkantilizmo doktrina, fiziokratų bei kitų šviečiamojo absoliutizmo mąstytojų darbai ir kt. Šiame skyriuje aptariamos pagrindinės doktrinos ir ankstyvosios teorijos, dariusios įtaką valstybės valdymui.

## 2.1. Kameralizmo bei policizmo teorijų sklaida ir etapai vokiečių žemėse

*Kameralizmo formavimasis vokiečių žemėse.* Kameraliniai mokslai (lot. *kamera* – *iždas, mokslas apie karaliaus iždą. Kameralizmas XVII–XVIII a. Vokietijoje (Prūsijoje)* – tai karaliaus rūmų bei kitų institucijų administravimo ir valstybės ūkio tvarkymo bei duomenų rinkimo apie administraciją bei įmones visuma (Tarptautinių žodžių žodynas, 1985) XVIII ir XIX a. buvo valdymo teorijos Europoje pradžia. Dabar dažnai diskutuojama, kuris pavadinimas „kameralizmas“ ar „policizmas“ (mokslas apie policiją) atsirado pirmasis. Dalis tyrinėtojų teigia, kad XVIII a. suformuoti, klasikiniai valstybės ir jos institucijų valdymo principai buvo vadinami policijos mokslais (*Polizeilehre, science de la police*). Policija (XVII a. ir iki XIX a. pradžios) buvo suprantama kaip įvairių (ne tik viešosios tvarkos užtikrinimo) administracinių funkcijų vykdymas. Policijos mokslai susiformavo iš kameralizmo doktrinos, kuri nagrinėjo ne tik administracines problemas, bet ir valstybės finansus bei politinius ekonomikos aspektus. Iš kameralizmo išsirutuliojo ne tik administravimo disciplina (ankstyvuojau laikotarpiu – policizmas ar mokslas apie policiją), bet ir modernūs ekonomikos, finansų ir statistikos mokslai (Malec D., Malec J., 1997, p. 32–38).

Kameralizmo ideologijos užuomazgų galime pastebėti XVI–XVII a. vokiečių mokslininkų politinėse ir teisinėse mokslo studijose. Teisės profesoriai G. Obrechtas (G. Obrechtas), Ch. Besoldas (Ch. Bezoldas), J. Bornitzas (J. Bornicas), K. Klockas (K. Klokas), J. Becheris (J. Becheris), P. Hornickas (P. Hornikas), L. Seckendorfas (L. Zekendorfas) nagrinėjo teisinius valstybės valdymo aspektus. XVIII a. H. Gossenas (H. Gosenas), Daries (Daris), J. Ch. Dithmaras (J. Ch. Ditmaras) ir G. H. Zinke



(G. H. Cinkė) kameralinius mokslus susistemino ir pritaikė universitetinėms studijoms. 1727 m. Prūsijos imperatorius Frydrichas Vilhelmas I įsteigė kameralizmo katedras Frankfurto (prie Oderio) ir Halės universitetuose. Tų katedrų uždavinys buvo rengti finansų ir valstybės įstaigų personalą (Smalskys, 2002, p. 55–60).

Dažnai teigiama, kad *kameralizmas buvo vokiškasis merkantilizmo (valstybė ir jos valdymo aparatas skatino eksportą ir dideliais muitais reguliavo importą saugodama savo pramonę) variantas*. Iš dalies tai yra tiesa. Prancūzijoje Liudviko XIV generalinis finansų kontrolierius **Jeanas-Baptiste'as Colbert'as (Žanas Baptistas Kolberas) (1619–1683)** buvo vienas iš *merkantilizmo* doktrinos propaguotojų. Šios doktrinos pagrindas yra eksporto persvara prieš importą (muitais saugant savos šalies pramonę ir įvedant didesnius importinės produkcijos muitus) ir teigiamas šalies prekybos balansas. Generalinio finansų kontrolieriaus reguliavimo sritis apėmė valstybės finansus, viešuosius darbus, pramonę, prekybą, susisiekimą, t. y. beveik visą šalies pramonę (Malec D., Malec J., 1997, p. 15). Vokiečių žemėse kameralizmas apibendrino XVII–XVIII a. absoliutinės monarchijos ekonomikos teorijų ir praktikos visumą, siekiant centralizuoti ir sukurti vientisą Vokietijos valstybę. Kameralizmas apėmė valdymą, ekonomiką, finansus, mokesčius, gyventojų gimstamumo, teisinius, techninius, gamybos, prekybos ir gėrybių paskirstymo reikalus bei priemones. Tai buvo doktrina, kuri daug dėmesio skyrė viešojo ūkio pajamoms, ypač mokesčiams, ir rėmė valstybės dalyvavimą kuriant įvairias pramonės šakas (pvz., kalnakasybos). Buvo reikalaujama individualius interesus palenkti valstybės interesams. Laikyta, kad valstybė turi dominuoti virš visų kitų tikslų. Kameralizmo teorijos atspindėjo prūsiškojo absoliutizmo siekius sukurti vientisą centralizuotą Vokietijos imperiją ir sustiprinti valstybės kontrolę daugeliui piliečių socialinio gyvenimo sričių (Smalskys, 2002, p. 55–60).

Vokiečių politinis filosofas **S. Putendorfas (S. Putendorfas) (1632–1694)** dar XVII a. pabaigoje prigimtinių teisių koncepciją pabandė suderinti su valstybės absoliutizmu (pvz., gerbdamas žmonių (pavaldinių) teises ir nuosavybę valdovas juos globoja ir saugo, tapdamas ir pasiskelbdamas „pirmuoju valstybės tarnu“) ir taip padėjo idėjinius Vokietijos suvienijimo pamatus. Kaip jau minėta, ši koncepcija pagrindė valdovo paternalizmą (globą žmonėms, pavaldiniams) ir pateisino valdžios intervenciją bei kontrolę šalies ūkiui (Smalskys, 2002, p. 55–60).

Ankstyvieji kameralistai kartais skirstomi į dvi grupes. Pirmieji XVII a. ir XVIII a. pr. tyrinėtojai L. Seckendorfas (L. Zekendorfas), J. Becheris (J. Becheris), P. Hornickas (P. Hornikas) ir kt. administravimą siejo su politiniais ir ekonominiais aspektais, tokiais kaip vykdyti protekcionistinę (grįstą aukštais muitais importuojamoms užsienio prekėms) ekonominę politiką. L. Seckendorfas (L. Zekendorfas) siūlė skatinti gyventojų dauginimąsi ir racionalizuoti valstybės valdymą. Jau minėti J. Becheris (J. Becheris) ir P. Hornickas (P. Hornikas) siūlė valstybei kontroliuoti eksportą ir viską, ką galima, gaminti savo šalyje bei mažiau importuoti saugant savo pramonę. Šie siūlymai rodo, kad XVII a.–XVIII a. pr. kameralistų idėjos buvo identiškos merkantilizmo doktrinai (Smalskys, 2002, p. 55–60).

Antrasis kameralizmo etapas siejamas su jau minėto *policizmo ar mokslo apie policiją* išsiskyrimu iš kameralizmo doktrinos. Žymiausi policizmo atstovai vokiečių žemėse buvo **Ch. Wolffas (Ch. Volfas) (1679–1754)**, **J. H. von Justi (J. H. fon Justis) (1720–1771)**, **J. von Sonnenfelsas (J. fon Zonenfelsas) (1733–1817)**. Šiuos tris tyrinėtojus vienijo eudemonistinės filosofijos principai. *Pagal eudemonistinės filosofijos principus karaliaus pareiga yra užtikrinti savo pavaldiniams saugumą ir laimę.* Tai leido valdovui reguliuoti daugelį žmonių gyvenimo sričių ir siekti sukurti „gerovės valstybę“ (*Wohlfahrtssaat*). Absoliutinis monarchas, kaip visų savo pavaldinių globėjas, ir jam pavaldus administracinis aparatas galėjo nekludomai veikti ir reguliuoti visas gyvenimo sritis, nes tik jis ir jo administracija žinojo, kaip padaryti žmones laimingus ir saugius (Malec D., Malec J., 1997, p. 32–38).

**Christianas Wolffas** savo fundamentaliame devynių tomų veikalė „*Ius naturae et gentium methodo scientifico pertractatum*“, išleistame 1740–1749 m., išvardijo tas sritis, kuriose reikia siekti gerovės: maistas, drabužiai, atitinkamos būsto ir gyvenimo sąlygos, meno ir mokslo vystymas, amatai, religinis gyvenimas, sveikatos apsauga, keliai ir kitos komunikavimo priemonės. Ch. Wolffo nuomone, pagrindiniai valstybės uždaviniai turėjo būti: įsteigti vandens ir ugnies policiją (kovoti su gaisrais ir potvyniais), kovoti su skurdu steigiant prieglaudą ir ligonines ir užtikrinti viešąjį saugumą. Ch. Wolffas dar bandė išskirti dvi policijos rūšis: gerovės policiją (atsakinga už administravimą, sveikatos apsaugą, sanitariją ir socialinę rūpybą) ir saugumo policiją. Pastaroji turėjo būti tiesiogiai susijusi su teisingumo vykdymu ir viešojo saugumo užtikrinimu



Christianas Wolffas

(XIX a. galutinai bus atskirtos viešąjį saugumą užtikrinančios policijos funkcijos ir policija taps tokia, kokią mes šiandien ją matome ir suprantame – aut.) (Malec D., Malec J., 1997, p. 32–38).

Galima dar kartą pakartoti, kad policistų sukurta valstybės vizija siejama su valdžios (administracinio aparato) intervencija į visas žmogaus gyvenimo sritis. Policistai savo koncepcijai suteikė teisinį pagrindą įvesdami terminą „policijos teisė“. Remiantis šia teise buvo galima parinkti valdymo ir intervencijos metodus bei reglamentuoti ir kontroliuoti žmonių gyvenimą ir veiklą.

Policistams (antrame kameralizmo etape) tokie fundamentalūs principai kaip „žmogaus ir piliečio teisės“ neegzistavo. Valdžios aparatas „geriau žinojo“ už pilietį, ko jam reikia. Policistų koncepcijose matome policinės valstybės stiprinimą, valstybė ir jos reikalai čia iškelti aukščiau individo. Visose programose prisidengiama nuostatomis, kad tai daroma „pavaldinių gerovei“, „dėl žmonių laimės“ ir t. t. (Izdebski, 2001, p. 24–26). Antrajame etape kameralistai iš esmės buvo už autokratinį valdymą. **Terminas „policija“ ir „administravimas“ tuo metu buvo sinonimai.**

**Johannas Heinrichas von Justi (Johanas Heinrichas fon Justis)** yra dviejų fundamentalių darbų, pavadintų „Mokslo apie policiją taisyklėmis“ (1756 m.), autorius. Kaip ir kiti policizmo teoretikai, jis apibrėžė policijos vaidmenį valstybėje. J. H. von Justi požiūris į policijos veiklą valstybėje, lyginant su Ch. Wolffo koncepcija, yra nuosaikesnis. Von Justi teigia, kad policija ne tik turi kištis į visas žmogaus socialinio gyvenimo sritis, bet ir būti valdovo ir pavaldinių tarpininke. Šios nuostatos kilo iš autoriaus požiūrio į visuomenę. Jo nuomone, visuomenė yra kartu su

valdovu atsakinga už politinę santvarką. Todėl policija, nebūtinai sutikdama su valdovo norais, turi tarnauti visuomenei ir užtikrinti laimę, gerovę, taiką bei saugumą. Analizuojant J. H. von Justi požiūrį į socialinius bei ekonominius valdymo aspektus matyti, kad jo darbuose atsispindi šviečiamojo absoliutizmo ir prigimtinių teisių teorijos įtaka (Malec D., Malec J., 1997, p. 33–35). Tai rodo, kad von Justi pažiūros buvo artimos jau minėto S. Putendorfo nuostatoms.

Pasak J. H. von Justi, policija turi apimti tris veiklos sritis: krašto ūkį, prižiūrėti, kad gyventojai nebadautų ir laikytųsi tinkamų papročių (dorai gyventų). Jis buvo už miestų ir kaimų plėtrą bei modernizavimą sudarant pavaldiniams patogesnes gyvenimo sąlygas, teigė, kad reikia padidinti gyventojų populiaciją ir taip užtikrinti pramonės ir prekybos plėtrą bei dar didesnę gerovę. Norint įgyvendinti šiuos tikslus reikėjo: tinkamai rinkti statistikos duomenis ir įgyvendinti gyventojų surašymą, sukurti kompleksines teises normas veikti agrarinei, miškų ir regionų ūkio policijai. Tam, kad didėtų gyventojų gerovė, J. H. von Justi skatino remti prekybą. Jo nuomone, valstybė neturėtų vykdyti ūkinių funkcijų, o tik kontroliuoti pramonę ir prekybą. Visos policijos rūšys, agrarinė (žemės ūkio), pavaldinių ir prekybos turėjo bendradarbiauti su dar viena policijos rūšimi – auklėjimo policija. Ši buvo atsakinga už visuomenės apsaugą. Nagrinėjant J. H. von Justi nuostatas susidaro įspūdis, kad ne visais atvejais jis atskyrė policijos funkcijas ar sudvejino pavaldinių ir auklėjimo policijos funkcijas. Kita vertus, jo požiūris ir teikiamos rekomendacijos, kaip pagerinti valdymą, neabejotinai jį daro vienu iš viešojo administravimo mokslų pradininkų (Malec D., Malec J., 1997, p. 33–35).



Josephas von  
Sonnenfelsas

**Josephas von Sonnenfelsas (Jozefas fon Zonnenfelsas)** dar vienas žymus policistas, susijęs su imperatorės Marijos Terezos laikų Austrijos aukščiausiais valdžios sluoksniais.

Jis, kaip ir daugelis to meto policistų, mokslą apie policiją siejo su šviečiamojo absoliutizmo valstybės tikslų įgyvendinimu. Jo nuomone, policija yra valstybės valios reiškėja ir valdžios interesų įgyvendinimo priemonė. J. von Sonnenfelso administracinė mintis orientuota į tokius pagrindinius valstybės tikslus kaip *teisės ir saugumo užtikrinimas*. Policija turėjo garantuoti ne tik visuomenės gerovę, bet ir būti viešojo saugumo užtikrinimo įrankiu (Malec D., Malec J., 1997, p. 35–37).

J. von Sonnenfelso nuostatos policijos atžvilgiu yra artimesnės šiuolaikiniam policijos funkcijų suvokimui. Jis policijos veiklą siejo su griežtesniu (kietesniu) valdymu. Jo supratimu, policija turėjo užtikrinti, kas visi laikytųsi religinių ir moralinių normų, kovoti su blogais gyventojų įpročiais (alkoholizmu ir pan.). Policija turėjo būti atsakinga už statistikos duomenų rinkimą ir priversti žmones laikytis įstatymų (Malec D., Malec J., 1997, p. 35–37).

Savo knygoje „Policijos, prekybos ir finansų taisyklės“ (1765–1769 m.) J. von Sonnenfelsas išskyrė keturis svarbiausius valstybės uždavinius, kuriems priskyrė keturis tuometinius mokslus. *Politiką* – tyrinėjančią įvairius išorinio valstybės saugumo aspektus, *mokslą apie policiją* – analizuojantį įvairius vidinio viešojo saugumo aspektus, *prekybos mokslą* – padedantį valstybei pagerinti gyventojų ekonominę padėtį, ir *finansų mokslą*, kuris rekomenduotų ir pasiūlytų valstybei efektyvesnę mokesčių surinkimo sistemą (Malec D., Malec J., 1997, p. 35–37).

J. von Sonnenfelsas bandė suderinti prigimtinių žmogaus teisių postulatus su griežta tvarka ir paklusnumu įstatymams. Viena vertus, jis buvo už tai kad vyriausybė prižiūrėtų įvairias visuomenines organizacijas, kita vertus – už asmeninės laisvės apsaugą.

Lyginant J. von Sonnenfelso ir J. H. von Justi pažiūras galima teigti, kad pirmojo pažiūros buvo konservatyvesnės. J. von Sonnenfelsas buvo linkęs policiją padaryti valdžios įrankiu, o J. H. von Justi – visuomenės ir valdovo valios reiškėja.

Kameralizmo ir iš jo išsirutuliojusio mokslo apie policiją atstovus vienijo tikėjimas, kad su valstybės ir jos policinio aparato pagalba žmonės būtų galima padaryti laimingus. Jų pažiūros turėjo lemiamą įtaką Šviečiamojo absoliutizmo epochos valstybių administravimui. Dalis mokslo apie policiją kūrėjų galėjo įgyvendinti savo idėjas praktikoje. Antai, J. H. von Justi buvo Giotingeno universiteto profesorius ir patarinėjo Prūsijos karaliui. Profesorius J. von Sonnenfelsas dėstė Vienos universitete ir buvo aukštas Habsburgų monarchijos valstybės tarnautojas (Izdebski, 2001, p. 26–27).

Vokiečių žemėse išplėtotas mokslas apie policiją suformavo daugelį viešojo administravimo principų, kuriuos taiko ir šiuolaikiniai administratoriai. Policistų idėjų įgyvendinimas sudarė sąlygas viešosios administracijos reguliavimo sričių, tokių kaip socialinė ir sveikatos apsauga, susisiekimas ir viešasis transportas, priešgaisrinė apsauga ir viešasis saugumas, miestų urbanizavimas ir t. t., plėtrai. Valstybė pradėjo investuoti į žemės ūkio, pramonės ir amatų plėtrą (Malec D., Malec J., 1997, p. 35–37).

Kita vertus, Prūsijos ir kitų absoliutinių monarchijų valdymas tapo paremtas dviem pagrindiniais principais: centralizavimu ir biurokratija. Žemesnės valdymo grandys (institucijos) buvo pajungtos aukštesniųjų pavaldumui. Visi sprendimai telkėsi centrinėse (karaliaus) valdymo grandyse. Teritorinės valdymo institucijos turėjo nedaug teisių, savivalda nesiplėtojo. Biurokratijos principas buvo paremtas administracijos profesionalumu ir aukštesniųjų vadovų paliepimų vykdymu.

XVIII a. pabaigoje ir XIX a. vokiečių kameralizmo ir policizmo teorija bei praktika neatsiejama nuo absoliutinės monarchijos transformavimosi į konstitucinę ir modernių respublikų kūrimosi epochos. Iš vėlyvojo vokiečių kameralizmo ir policizmo atstovų verta paminėti **Guentherio-Heinricho von Bergo (Giunterio-Heinricho fon Bergo) (1765–1843 m.)** darbus ir jo išymųjį „Policijos teisės vadovėlį“. Jis rašė, kad policija,



Robertas von Mohlis

remdamasi teisės aktais, privalo (ten kur iškyla grėsmė viešajam saugumui) įgyvendinti prievartą ir taip užtikrinti visuomenės saugumą (Izdebski, 2001, p. 26–27). Kita vertus, policija ir kitos teisėsaugos institucijos negali paversti įtariamųjų sekimą politine inkvizicija ir versti piliečius skusti vieniems kitus valdžiai (Cichoń ir kt., 2006, p. 424).

Guenthero-Heinricho von Bergo idėjos rodo, kad kameralizmas artėja prie įstatymų valdžia grįstos valstybės valdymo koncepcijos. Prasidėjo vėlyvojo kameralizmo etapas, orientuotas į teisės normų įgyvendinimo prioritetą administruojant valdžios ir piliečių santykius. Trečiasis (vėlyvojo kameralizmo) laikotarpis vadinamas Vienos normatyvine, arba vokiečių ir austrų administravimo, mokykla. Konstitucinės doktrinos (kai valstybės valdymas grindžiamas įstatymais ir kiekvienas teisės aktas turi būti priderintas prie pagrindinio įstatymo – Konstitucijos) pradžia siejama su vienu iškiliausių vėlyvojo laikotarpio kameralistu (policistu) **Robertu von Mohliu (Robertu fon Moliu) (1799–1875)**. Eidamas aukštas pareigas (buvo Reichstago narys ir Prūsijos teisingumo ministras), šis teisininkas stengėsi Vokietijoje įvesti konstitucinę tvarką. Savo darbuose jis bandė sujungti kameralinius mokslus su reguliuojančiais valstybės valdymą konstitucinės teisės principais ir ragino į administravimą žiūrėti per įstatymais paremto valdymo prizmę (Smalskys, 2002, p. 56–57).

Dar būdamas Tiubingeno ir Heidelbergo universitetų profesoriumi, jis išleido fundamentalų veikalą „Policijos mokslas suderintas su teisinės valstybės principais“. Galima teigti, kad **R. von Mohlis** pagrindė *teisinės valstybės arba įstatymais paremto valdymo (Rechtsstaat)* koncepciją. Pirmoje XIX a. pusėje, kuriant ir



įgyvendinant praktikoje teisinės valstybės koncepciją, kito administravimo principai. Konstitucionalizmo doktrina sukūrė sąlygas teisės aktų hierarchijai įgyvendinti. Kiekvienas teisės aktas turėjo būti suderintas su pagrindiniu įstatymu – Konstitucija. Valstybės administracinis aparatas buvo priverstas veikti remdamasi įstatymais ir kitais teisės aktais. Įstatymai turėjo būti ne valdovo primesti, o kuriami valstybių parlamentuose. Administracinės normos privalomos ne tik piliečiams, bet ir valstybės administracijai. Administracinės institucijos negali bet kada kištis į piliečių teisių sritį. Valdžios institucijos privalėjo remtis teisės aktais ir pagal juos nurodyti, kodėl baudžia teisės aktus pažeidusius piliečius. Valstybės administracija turėjo būti kontroliuojama įstatymų leidžiamosios valdžios (parlamento) įvedant ministrų konstitucinę ir parlamentinę atsakomybę. Buvo įdiegtas dar vienas administracinių institucijų kontrolės mechanizmas – administraciniai teismai. Teisinės valstybės sukūrimas sudarė sąlygas plėtotis teritorinei savivaldai (Malec D., Malec J., 1997, p. 89–90). Valstybės administracija turėjo paklusti įstatymo valdžiai. Roberto von Mohlio tyrimai ir nuostatos daug prisidėjo prie *administracinės (viešojo administravimo) teisės kaip atskiros teisės šakos* sukūrimo. Daugelyje Vakarų šalių įstatymo valdžios konstrukcija išliko iki šių dienų.

Dalis tyrinėtojų šiuolaikinės viešojo administravimo teorijos pradininku laiko kitą vėlyvojo kameralizmo atstovą, Vienos universiteto profesorių **Lorenzą von Steiną (Lorenca fon Šteiną) (1815–1890)**.

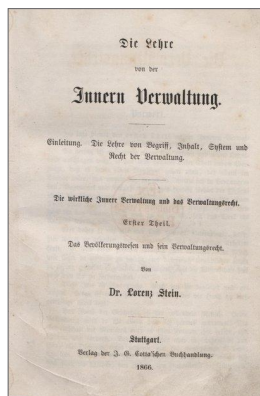
Svarbiausiu jo mokslo darbu laikomas 1865–1868 m. išleistas devynių tomų mokslo darbas „Administracijos mokslas“ („Die Verwaltungslehre“).

Lorenzas von Steinas teigė, kad valstybė turi būti ne tik teisinė, bet ir socialinė. Socialiai orientuotas valdymas garantuoja ekonominę pažangą ir užtikrina gyventojų gerovę. Stiprios ir socialiai aktyvios valstybės garantas yra gerai parengtas profesionalus administracinis aparatas (tarnautojai) (Izdebski, 2001, p. 66–67). L. von Steino nuomone, valstybė ir visuomenė yra du priešingi poliai ir šioje priešybių kovoje valstybė ir jos administracija turi parodyti jėgą, kad kiekvienas pilietis būtų suinteresuotas bendrais tikslais. Jis teigė, kad parlamente vyrauja ne įsitikinimų, o *interesų dauguma*, todėl šios padėties negalės pakeisti net įvestas visuotinių rinkimų cenzas. L. von Steinas buvo prieš respublikinę valdymo formą ir teigė, kad veiksmingai valstybei reikalinga monarcho valdžia ir jam paklūstantis tarnautojai (biurokratija). Monarchui reikia suteikti





Lorenzas von Steinas



Vienas iš titulinųjų  
L. von Steino  
garsiosios knygos  
„Die Verwaltungslehre“  
puslapių

stiprias galias, turtingą ir nepriklausomą padėtį, kad „šio pasaulio malonumai jam taptų beverčiais“. Jo pagalbininkai – tarnautojai turėjo būti idealistai, „*visa širdimi*“ atsidavę valstybės idėjai ir pačiam valdovui (Smalskys, 2002, p. 42–47). Socialiai orientuotas monarchas turėjo tapti atsvara turtingos visuomenės dalies interesams ir pradėti gerinti žemesniųjų klasių padėtį visuomenėje.

L. von Steinas suformulavo nuomonę, kad įstatymų leidyba yra valstybės valia, o vykdymas yra valstybinė valdžia (veikimas). Valdymo institucijos yra su jai pavaldžiomis įstaigomis ir savivaldybės. Vyriausybė apima ir valstybės valią (įstatymų leidybą), ir valstybės veikimą (administravimą). Vyriausybė yra savarankiška vykdymo institucija (kartu su įstatymų leidyba). L. von Steinas iškėlė prielaidą, kad vykdymo turinys – ne tik įstatymų vykdymas, bet Vyriausybė bei jos institucijos privalo remtis ir potvarkiais bei nutarimais. Čia jo nuostatos tampa artimos R. von Mohlio idėjoms. Jis teigė, kad įstatymų leidyba (parlamentas) niekada neveikia savarankiškai, o derina savo veiklą su vyriausybe bei tarnautojais, ir pagrindė, kad įstatymai gimsta parlamentarų ir ministerijų tarnautojų sutarimu. L. von Steinas niekada nekėlė įstatymų leidybos aukščiau karaliaus ir tarnautojų. Jo nuomone, įstatymas niekada nebus visavertis, jei jo nepatvirtins trys savarankiški „organizmai“: parlamentas, administratoriai ir valdovas (Smalskys, 2002, p. 42–47).

L. von Steinas administracijos mokslą ir administracinę teisę išskyrė į atskiras disciplinas ir išsamiau pagrindė policijos sąvoką (dar XIX a. viduryje daugelio administracijos šakų veikla buvo vadinama „policija“). Policija jis va-

dino tą valstybės veiklą, kuria valstybė stengiasi prevenciškai užkirsti kelią pavojams, nusikaltimams ir nelaimėms. L. von Steinas vienas pirmųjų naujai pažvelgė į policiją, t. y. susiaurino policijos sampratą ir iš esmės įtraukė ją į administracijos mokslo tyrimų objektą. Policiją ji suskirstė į dvi rūšis: apsaugos policiją (šiuolaikinės policijos prototipas) ir administracinę policiją. Apsaugos policija kovoja su viešajai tvarkai gresiančiais pavojais, o administracinės policijos veikla turi būti susijusi su miestų planavimu, tiltų statymu, gyventojų aprūpinimu kokybišku vandeniu, sanitarine higiena ir t. t. Pats mokymas apie policiją turėjo tapti integralia administracijos mokslo dalimi (Smalskys, 2002, p. 42–47).

Didžiulis L. von Steino nuopelnas yra tas, kad jis gana tiksliai atskyrė administravimo mokslo, administracinės teisės ir policijos veikimo sąvokas. Administravimo mokslas, pasak L. von Steino, turi tikslą išsiaiškinti teisės normų ir gyvenimo reiškinių sąveiką. Jo objektas yra valstybės institucijų veikla kaip tos sąveikos rezultatas. Tokia nuomonė buvo didelis atradimas socialinių mokslų srityje ir mokslinė svarba pranoko įvairias senesnes kameralistines ir policistines teorijas. L. von Steinas pabandė paversti administravimo praktiką ir teoriją ne koku nors priedėliu prie administracinės teisės, o savarankiška mokslinė disciplina (Smalskys, 2002, p. 42–47). Tačiau šis procesas nesulaukė didesnio atgarsio kontinentinėje Europoje.

L. von Steino pasekėjai austrų mokslininkai **T. I. von Sternnegas (T. I. fon Šternegas)** ir **L. Gumpłowiczius (L. Gumplovičius)** tęsė pradėtus administravimo tyrimus. T. I. von Sternnegas teigė, kad vidinio valdymo uždavinius galima tyrinėti trimis požiūriais: teisiniu, policiniu ir politiniu. L. Gumpłowiczius iš valdymo pabandė išskirti administracinę politiką. Tačiau jų tyrimai buvo daugiau aprašomojo pobūdžio ir nusileido L. von Steino (Smalskys, 2002, p. 42–47).

Būtina priminti, kad XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje stiprėjant viešosios (administracinės) teisės pozicijoms kai kurie vokiečių tyrinėtojai bandė į administravimo teoriją pažvelgti platesniame kontekste. Čia galima būtų paminėti **I. Jastrov (I. Jastrov)** ir **F. Stier-Somlo (F. Štyr-Zomlo)** darbus. Teisininkas **I. Jastrow** nagrinėjo socialinės politikos ir administracijos ryšius bei teigė, kad reikia išskirti administracijos mokslą iš administracinės teisės. Jis pabrėžė, kad administracijos mokslas turi nagrinėti dvi problemas: *tai, kaip yra administruojama, ir tai, kaip reikia administruoti*. Be to, jis pirmasis pasiūlė administracinę politiką (tada

terminas „viešojo politika“ kontinentinėje Europoje nebuvo vartojamas – aut.) paversti administracijos mokslo dalimi (Smalskys, 2002, p. 58). Dar reiktų pridurti, kad I. Jastrow suformuota fundamentali dviejų problemų takoskyra pateikė dvi perspektyvas, kuriomis gali būti plėtojama viešojo administravimo mokslinė disciplina ir tyrimai. Pirmuoju atveju (*kaip yra administruojama*) siekiama aprašyti administravimo procesą, sukaupti žinių apie unikalią administravimo patirtį, kuri gali būti naudinga vykdančioms panašias reformas kitose valstybėse, organizacijose ar kuriuose nors specifiniuose viešojo sektoriaus segmentuose. Antruoju atveju (*kaip reikia administruoti*) daroma prielaida, kad įmanoma suformuluoti tokias administravimo normas, kurių taikymas, tikėtina, gali būti universalus, t. y. turėtų tikti kiekvienos valstybės ar organizacijos administravimo procese (Patapas, 2010, p. 41–42).

F. Stier-Somlo siūlė išskirti tris disciplinas: administracinę teisę, administracijos mokslą ir administracinę politiką. Jis teigė, kad administracijos mokslas yra aprašomojo pobūdžio, supažindinantis su valdymo sistema, administracijos veikimu, jos istorija, ir kad tam tikram istoriniam administravimo procesui praverstų mokslinė kritika. Kitiškai vertinama administravimo praktika gali turėti mokslinius tikslus (Smalskys, 2002, p. 58).

Šių dviejų tyrinėtojų negalime priskirti vėlyvojo kameralizmo epochai, jų darbai parašyti klasikinio viešojo administravimo įgyvendinimo sąlygomis. Kita vertus, jų tyrimuose atsispindi kai kurios vėlyvojo kameralizmo nuostatos, būdingos L. von Steino ir kt. darbams.

Reikia pripažinti, kad vėlyvojo kameralizmo laikotarpiu veikiamas „Rechtsstaat“ ir administracinės teisės idėjų formavosi ne tik klasikinis, bet ir šiuolaikinis viešasis administravimas. Kita vertus, administracinei teisei XIX a. II pusėje ėmė daryti įtaką teisinis pozityvizmas, t. y., kaip jau minėta, teisės aktai turėjo būti tvarkomi ir leidžiami hierarchine tvarka. Piramidės viršūnėje turėjo būti konstitucija, žemiau – įstatymai, dar žemiau – administracijos leidžiami teisės aktai. Visi šie teisės aktai turėjo neprieštarauti konstitucijai ir vienas kitam. Visuotinis viešojo administravimo sunorminimas paverė valstybės tarnautojus aklais teisės aktų vykdytojais. Teisinės valstybės konstrukcija vis labiau panašėjo į rutininę biurokratinę administracinę praktiką. Tai ugdė ir dabar ugdo valstybės tarnautojų ir visuomenės įsitikinimą, kad administravimas turi būti paremtas vien tik įstatymų vykdymu ir įstatymams neprieštaraujančiais

sprendimais. Panašios nuostatos dažnai vyrauja mūsų laikais ir jas nėra lengva pakeisti.

## 2.2. Policizmas ir jo idėjų raiška Prancūzijoje (XVII–XVIII a.)

Iš prancūzų policistų būtina paminėti vieną iš šios krypties Prancūzijoje kūrėjų **Nicolas Delamare'ą (Nikolia Delamarą)**. Būdamas Paryžiaus policijos šefo pavaduotoju, jis parašė savo įžymųjį „Traktatą apie policiją“ (išleistas 1719–1722 m.). Šis N. Delamare'o darbas skiriasi nuo vokiečių kameralistų ir policistų tyrinėjimų. Tai ne teorinis veikalas, o administravimo praktikos apibendrinimas. Daug metų dirbdamas Paryžiaus policijoje, Nicolas Delamare'as savo patirtį, kaip turėtų veiksmingai dirbti policija, sudėjo į „Traktatą apie policiją“ (Malec D., Malec J., 1997, p. 37–38). Ši knyga panaši į vadovėlį.

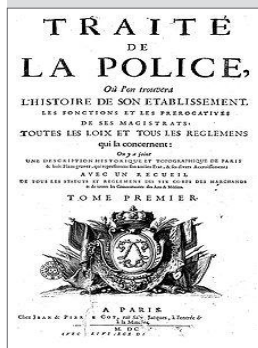
Nicolas Delamare'as, kaip ir daugelis policistų, pagrindiniu valdžios tikslu laikė padaryti žmones „laimingus“. Šiam tikslui pasiekti reikėjo suderinti valstybės (karaliaus ir jo institucijų) bei pavaldinių interesus. Nicolas Delamare'as analizavo atskiras policijos veikimo sritis (kurios turėjo būti priskirtos policijos priežiūrai). Jis teigė, kad policija turi kontroliuoti gyventojų papročius (prižiūrėti įvairius renginius, azartinius žaidimus ir kt.). Policija turėjo būti atsakinga už gyventojų sveikatos apsaugą – vykdyti prevencinę veiklą užkertant kelią ligoms, užtikrinti, kad nebūtų teršiamas oras ir vanduo, įgyvendinti maisto kokybės kontrolę, prižiūrėti ligoninių ir globos namų veiklą, vykdyti maisto aprūpinimo priežiūrą.

*„...[policija] turi prižiūrėti, kad miestai ir visa šalis būtų aprūpinti maistu“.*

N. Delamare

Šaltinis: Cichoń ir kt., 2006, p. 402.

Daug dėmesio savo traktate Nicolas Delamare'as skyrė statybų, priešgaisrinės apsaugos, susisiekimo, pašto, stichinių nelaimių likvidavimo policijos veiklai. Kitų policijos kryptių (viešojo saugumo, kovos su elgetavimu ir t. t.) veikimas turėjo būti nagrinėjamas kitoje traktato dalyse, tačiau jų Nicolas Delamare'as nespėjo išleisti, nes



Knygos „Traktatas apie policiją“ viršelis

sutrukdė mirtis (Malec D., Malec J., 1997, p. 37–38).

Nicolas Delamare'o vadovėlinio informacinio pobūdžio traktatas buvo parašytas aiškia ir visiems visuomenės sluoksniams suprantama kalba. Jo darbas buvo vienas pirmųjų bandymų išaiškinti platesniems visuomenės sluoksniams valstybės administracijos principus ir veikimo būdus. Plg.: XVIII a. vokiečių kameralistai ir policistai kūrė daug sudėtingesnius filosofinio teorinio pobūdžio mokslinius darbus.

Galima paminėti dar keletą XVII ir XVIII a. sandūros prancūzų policistų. Vienas įžymesnių – **Jeanas Domat (Žanas Domá)**. Tai vienas iš policinių mokslų pradininkų Prancūzijoje. Kodifikuojant viešąją teisę (taip pat ir policijos teisę) daug nuveikė **Moraueu (Moro)** (Malec D., Malec J., 1997, p. 37–38).

### 2.3. Bandymai plėtoti kameralizmo ir policizmo teoriją Abiejų Tautų Respublikoje (XVIII a.)

Lenkijos ir Lietuvos valstybėje kameralistinė ir policistinė mintis nebuvo taip išplėtotą kaip vokiečių žemėse ir Prancūzijoje. Didesnę įtaką valstybės valdymui čia turėjo fiziokratizmo idėjos. Vienas iš nedaugelio kameralizmo šalininkų ir idėjų skleidėjų Lenkijos ir Lietuvos valstybėje (Abiejų Tautų Respublikoje) buvo pajorų vienuolis, pedagogas ir švietėjas (kilęs iš Volynės) **Remigiuszas Ładowskis (Remigijušas Ladovskis)** (1738–1798). Savo darbuose jis pabrėžė stiprios centralizuotos absoliutinės monarchijos svarbą kovoje su didikų savivale bei siekė reformuoti „magnatų (didikų) valstybę“. Pritardamas nedalomoms, saugios ir stiprios valstybės idėjai, jis

rašė, kad tas yra geras valdovas, kuris jėgą vartoja tik tada, kai kyla pavojus valstybės teritoriniam vientisumui ir viešajam saugumui (Cichoń ir kt., 2006, p. 401–403). Geras valdovas (karalius) vienodai gerbia visus piliečius ir siekia, kad jie taptų laimingi. Remigiuszas **Ładowskis** teigė, kad surenkami mokesčiai turi būti paskirstyti sąžiningai ir naudojami viešajam gėriui. Karaliaus patarėjai turi būti išsilavinę ir aukštos moralės žmonės. Rašydamas apie valstybės policines funkcijas, Remigiuszas **Ładowskis** siūlė sukurti visoje Lenkijos ir Lietuvos valstybėje „Geros tvarkos tarnybą (urėdus)“. Ši tarnyba ir jos padaliniai turėjo užtikrinti viešąją saugumą, kontroliuoti naujai atvykstančių gyventi į miestus srautus, atsakyti už sanitarines funkcijas, ligų prevenciją, priešgaisrinę apsaugą, kelių tiesimą ir taisymą, statybos leidimų išdavimą, spaudos ir kainų kontrolę (Cichoń ir kt., 2006, p. 401–403).

Remigiuszo **Ładowskio** pažiūros buvo artimos vidurinio (antrojo) laikotarpio vokiečių ir prancūzų kameralistams bei policistams. Jis rašė, kad karaliaus ministrai savo veikloje turi vadovautis viešuoju, o ne privačiu interesu.

*„Geras valdovas turi tartis su savo ministrais, o šie viešąjį gėrį turi kelti aukščiau privačių interesų“.*

R. Ładowski

Šaltinis: Cichoń ir kt., 2006, p. 402.

Jo teigimu, turi būti paisoma teisingumo ir politinių piliečių teisių (Cichoń ir kt., 2006, p. 401–403). Per tris padalijimus (1772 m., 1793 m., 1795 m.) Lenkijos ir Lietuvos valstybė buvo sunaikinta. Toje buvusios Abiejų Tautų Respublikos dalyje, kuri atiteko Austrijai, kameralizmo idėjos pradėtos skelbti plačiau. Kameralizmo katedros buvo atidarytos Lvovo ir Krokuvos universitetuose.

### **Apibendrinimas**

*Kameralistai ir policistai prie administravimo teorijos prisidėjo tuo, kad pagrindė nuostatą, jog administravimo procese reikia suvienyti įvairių mokslų žinias – ekonomiką, politinę filosofiją, teisę ir kt. Valstybės valdymą jie suprato absoliutizmo prasme. Valdovas ir jo pareigūnai savo sąžininga ir moralia veikla, apimančia visas valstybės (viešosios) politikos kryptis, gali padaryti žmones laimingus.*

*Trečiuoju konstitucinės doktrinos laikotarpiu buvo siekiama valdymą pagerinti įstatymais. Teisinės valstybės koncepcijos įgyvendinimas padėjo pagrindus plėtotis klasikiniam viešajam administravimui. Kameralistai ir policistai daug dėmesio skyrė viešųjų finansų tvarkymui. Kameralizmas ir iš jo išsirutuliojęs policizmas dar nebuvo susistemintos, moksliniai metodais paremtos viešojo administravimo žinios, o tik tam tikri apmąstymai, kaip sutvarkyti valstybės valdymą.*

Skiriami trys kameralistikos laikotarpiai:



Trumpai apibendrinant galima teigti, kad *pirmuoju* laikotarpiu kameralistai ir policistai daugiausia rūpinosi ūkiniais valstybės reikalais: buvo dedami ūkinio valstybių administravimo pagrindai. *Antruoju* laikotarpiu kameralizmui įtakos turėjo prigimtinių teisių teorija. Šios teorijos propagavimas atitiko vokiečių absoliutizmo siekius: sustiprinti absoliutinę valdžią ir kartu ją apriboti Švietimo epochos filosofiniais postulatais. Antruoju laikotarpiu buvo pagrįsta valstybės kišimosi į visas žmonių veiklos sritis (siekiant padaryti juos laimingais) koncepcija ir pradėti formuoti gerovės valstybės koncepcijos principai.

*Trečiasis* laikotarpis siejamas su konstitucinės doktrinos ir teisinės valstybės koncepcijos įgyvendinimo pradžia. Valdymas įstatymais (*Rechtsstaat*) padėjo šiuolaikinio viešojo administravimo bei biurokratinės sistemos plėtros pagrindus. Tai vėliau analizuos ir kurdamas „idealiosios biurokratijos“ modelį vertins įžymusis **Maxas Weberis (Maksas Veberis)** (plačiau rašoma 4.2.1 skyriuje).



## 2.4. Fiziokratų ir kitų švietėjų idėjos apie valstybės valdymą

*Fiziokratizmas* kaip doktrina atsirado ir formavosi veikiamą liberalizmo idėjų. Liberalizmas kaip doktrina yra antiabsoliutinė ir ji prieštaravo kameralizmo ir policizmo postulatams apie valstybę. Liberalizmo teorijose prioritetas buvo teikiamas individo laisvei. Valstybė negali riboti individo ir jo veiklos laisvės. Ankstyvajame savo raidos etape liberalizmo negalima laikyti demokratijos sinonimu. XVIII a. viduryje liberalizmo idėjomis buvo bandoma surasti kompromisą tarp diduomenės ir miestiečių luomo. Buvo propaguojamas ekonominis liberalizmas (labai nekritikuojant absoliutinės monarchijos valdymo principų) ir siekiama, kad valstybės nesikištų į ūkį, jį paliktų tvarkyti privačiai iniciatyvai. Valstybės funkcijos susiaurėtų iki vadinamosios *triados*: valstybė būtų atsakinga už kariuomenę, policiją ir teismus. Kitaip tariant, valdžia taptų „naktiniu sargu“, užtikrinančių politinį stabilumą privačiai iniciatyvai reikštis (Izdebski, 2001, p. 27–28).

Politinėje srityje liberalizmas atsargiai teigė esąs už politines reformas. Radikalesnes idėjas skelbė prancūzų rašytojas ir filosofas **Charles de Montesquieu** (Šarlis Monteskjė) (1689–1755). Valstybės valdymo srityje jis buvo už monarcho valdžios apribojimą sukuriant **trijų valdžių (įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės)** pasidalijimo mechanizmą. Šis mechanizmas, nors yra kritikuojamas, demokratinėse valstybėse funkcionuoja ir šiandien. Charles de Montesquieu buvo už piliečių teisių ir laisvių užtikrinimą valstybėje. Valstybė turėjo garantuoti nuosavybės neliečiamumą, sąžinės ir tikėjimo laisvę, užtikrinti žodžio bei spaudos laisvę ir t. t. (Izdebski, 2001, p. 27–28).

XVIII a. viduryje valstybės įtakos apribojimo ūkinėje veikloje nuostatos atsiranda fiziokratų ekonominėje doktrinoje. Prancūzų mąstytojas **Vincentas de Gournay** (Vensanas de Gurnė) (1712–1759) buvo už tai, kad valdžia savo apribojimais netrukdytų plėtoti verslo. Jis pirmasis 1745 m. įvedė terminą „biurokratija“, sujungdamas prancūzišką žodį *bureau* („biuras“ reikšmę „kambarys“, „rašymo stalas“). su senovės graikų žodžiu *kratos* („valdžia“), ir pabandė pritaikyti šį naujadarą karaliaus (valstybės) tarnautojams. Vėlesniais laikotarpiais šis terminas prigijo valstybės tarnautojams (Izdebski, 2002, p. 28–29).





Hieronimas  
Strojnowski

Fiziokratai kvestionavo kameralistų ir policistų nuostatas. *Fiziokratų idėjų pagrindas – valstybė privalo susilaikyti nuo pramonės rėmimo, nes ji nesukuria naujos vertės. Jie kritikavo per didelį ūkio reglamentavimą ir norėjo, kad ūkinės veiklos prioritetas būtų teikiamas žemės turty eksploatavimo (kalnakasybos pramonės ir žemės ūkio) plėtrai.* Kita vertus, dalis fiziokratų buvo absoliutizmo šalininkai ir todėl jų liberalios idėjos daugiau reiškėsi ūkinėje sferoje. Tačiau ūkinis liberalizmas, esant griežtam absoliutiniam ir biurokratiniam valdymui, sunkiai skynėsi kelią XVIII a. Europoje. Prancūzijoje fiziokratų idėjos prisidėjo prie tam tikrų reglamentų audimo pramonėje atsisakymo. Tam tikri laimėjimai buvo matomi žemės ūkio ir kalnakasybos pramonės srityse. Pastarojoje buvo sukurti šiuolaikinės kalnakasybos pramonės pagrindai (Izdabski, 2002, p. 28–29).

Politinėje srityje, kaip jau minėta, dalis fiziokratų buvo absoliutinės monarchijos šalininkai. Tačiau čia reiktų priminti vyskupo, Vilniaus universiteto profesoriaus **Hieronimo Strojnowski (Jerónimo Strojnowski) (1752–1815)** indėlį į fiziokratizmo teoriją.

Jo darbuose atsispindėjo žymių prancūzų fiziokratų įtaka, bet H. Strojnowski šiek tiek modifikavo fiziokratams būdingą absoliutinės valdžios sąvoką. Veikale „Prigimtinė teisė“ jis teigė, kad administravimas yra glaudžiai susijęs su kiekvienos tautos gyvenimo sąlygomis, ir nurodė, kad centrinė valdžia turi būti, tačiau nebūtinai valdovas turi būti stiprus. Pasak jo, stiprios valdžios pagrindas yra tautos įstatymas – konstitucija. Tuo metu Abiejų Tautų Respublikoje (ATR) stiprėjo ne absoliutizmo, o konstitucinės monarchijos idėjos (Makarevičius, 1960, p. 119–129).

J. Stroynowski buvo už teisminės valdžios viršenybę vykdomosios valdžios atžvilgiu (Cichoń ir kt., 2006, p. 408).

H. Stroynowski idėjose atsispindėjo reforminės ketverių metų Seimo (1788–1792) nuotaikos, bandant pasitelkus Konstituciją sustiprinti vykdomosios valdžios vertikalę. Tačiau dėl išorinių (Rusijos) veiksmų to padaryti nepavyko.

## Apibendrinimas

*Fiziokratų doktrina ir liberalios idėjos neturėjo tokios įtakos viešojo administravimo teorijai ir praktikai kaip kameralizmas ir policizmas. Viena svarbiausių įtakų, kurią padarė administravimo procesui fiziokratizmas, buvo bandymas liberalizuoti valstybių ūkį, atsisakyti griežtų valstybės reglamentų bei reguliavimų, sustiprinti kalnakasybos ir žemės ūkio šakas ir suteikti daugiau laisvės privačiai iniciatyvai. Apžvelgus XVIII a. pabaigos fiziokratizmo doktrinos raidą galima pastebėti, kad savo pažiūrose dalis fiziokratų atstovų pradėjo judėti link teisinės ir centralizuotos valstybės koncepcijos, o tai reiškia klasikinio viešojo administravimo ir liberalesnio ūkio principų įgyvendinimą.*

## DISKUSIJOS KLAUSIMAI:

1. Kokie buvo pagrindiniai vidinio valstybės suverenumo principai?
2. Kokie yra pagrindiniai ankstyvojo kameralizmo (policizmo) principai?
3. Kokie buvo pagrindiniai policizmo principai prigimtinių teisių teorijos plėtros kontekste?
4. Kokia buvo XIX a. konstitucinės doktrinos įtaka klasikinio viešojo administravimo formavimuisi?
5. Kokią įtaką viešojo valdymo teorijai ir praktikai turėjo fiziokratų idėjos?

## Literatūra:

1. Cichoń P., Hładij M., Malec D., Malec J., Zarzycki Z. (2006). *Historia administracji i myśli administracyjnej: wybór źródeł*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
2. Izdebski H. (2001). *Historia administracji*. Warszawa: Liber.

3. Longchamps F. (1991). *Założenia nauki administracji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
4. Machiavelli N. (2009). *Valdovas*. Vilnius: Vaga.
5. Makarevičius A. (1960). Ekonominės teorijos Vilniaus universitete 1783–1832 m. *Ekonomika*, t. 1., p. 119–129.
6. Malec D., Malec J. (1997). *Historia administracji nowożytniej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
7. Patapas A. (2010). Viešojo administravimo tyrimų metodologinės problemos. *Viešasis valdymas* (ats. red. V. Smalskys). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 40–49.
8. Smalskys V. (2002). Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 1., p. 55–60.
9. Smalskys V. (2002). Lorenzo von Steino viešojo administravimo koncepcija. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 2., p. 42–47.
10. *Tarptautinių žodžių žodynas* (1985). Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija.
11. Urbanovič J. (2010). Administravimo ir valdymo procesai senovės valstybėse. *Viešasis valdymas* (ats. red. V. Smalskys). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 50–68.

Kiti šaltiniai:

12. Roberto von Mohlio nuotraukos šaltinis: [http://en.wikipedia.org/wiki/Robert\\_von\\_Mohl](http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_von_Mohl)
13. Lorenzo von Steino nuotraukos šaltinis: [http://en.wikipedia.org/wiki/Lorenz\\_von\\_Stein](http://en.wikipedia.org/wiki/Lorenz_von_Stein)
14. Lorenzo von Steino knygos *Die Verwaltungslehre* puslapio nuotraukos šaltinis: [http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/stein\\_verwaltungslehre02\\_1866](http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/stein_verwaltungslehre02_1866)
15. Christiano Wolffo nuotraukos šaltinis: [http://en.wikipedia.org/wiki/Christian\\_Wolff\\_\(philosopher\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Christian_Wolff_(philosopher))
16. Nicolo Delamare knygos „Traktatas apie policiją“ viršelio nuotraukos šaltinis: [http://fr.wikipedia.org/wiki/Nicolas\\_de\\_La\\_Mare](http://fr.wikipedia.org/wiki/Nicolas_de_La_Mare)

Hieronimo Stroynowskio nuotraukos šaltinis: [http://ortografia4.appspot.com/wiki/Hieronim\\_Stroynowski](http://ortografia4.appspot.com/wiki/Hieronim_Stroynowski)

### III skyrius.

## VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS: KULTŪRINIAI IR RAIDOS ASPEKTAI

Mantas Bileišis

Šiame skyriuje:

- susipažinsite su viešojo administravimo tradicijomis;
- suprasite viešojo administravimo tradicijų ir teorijų santykį;
- susipažinsite su Vakarų viešojo valdymo ypatybėmis ir skirtinomis šio regiono tradicijomis.

### 3.1. Viešojo administravimo tradicijų svarba

Klausimas, kas svarbiau viešajame administravime – teorija ar partitis, nėra trivialus (paprastas). Dažnai viešasis administravimas yra vertinamas naudojantis abstrakčiais teoriniais modeliais. Tai, kad praktika neatitinka šių modelių, yra pagrindas siūlyti valdymo reformas. Tačiau dažnai tokia analize pagrįstų siūlymų įgyvendinimas nepateisina lūkesčių. Norint tinkamai suvokti, kas vyksta viešajame administravime, būtina turime atsižvelgti į valdymo tradicijas. Tačiau kaip tai padaryti ir kaip suderinti teorinius bei praktinius valdymo modelius, yra didelių akademinų ginčų objektas.

Valstybės valdymas pasižymi tam tikru tęstinumu. Revoliuciniai pokyčiai reti ir tai, kad per rinkimus į valdžią išrenkama kita partija, retai reiškia radikalius viešojo valdymo ar viešosios politikos pokyčius. Pagal kelio priklausomybės (angl. *path dependency*) teoriją (Hall & Taylor, 1996), sprendimai dėl to, kokia turėtų būti viešoji politika ir jos įgyvendinimo mechanizmas, priklauso ne tik nuo visų sprendimo dalyvių inte-

resų ir galios, bet ir nuo istorinės patirties bei palikimo. Stebėtina, tačiau viešajame administravime požiūris, kad, be paieškų, kaip efektyviau ir racionaliau įgyvendinti politiką, turime nepamiršti ir organizacijų bei jų tarnautojų patirties, susilaukė mažai dėmesio. Ir tik pastaraisiais dešimtmečiais mokslininkai, atlikdami tyrimus, stengėsi atsižvelgti į šią svarbią aplinkybę.

Istorinės raidos kontekste patirtimi galime laikyti ne tik asmeninius žmonių išgyvenimų prisiminimus ir su tuo susijusias emocijas, bet ir kultūrinius aspektus. Gyvendami tam tikrame kultūriniame kontekste, kasdieniame gyvenime vadovaujamės įvairiais „savaime suprantamais elgesio principais“ (žr. 1 pavyzdį „Geros manieros“). Juos mes perimame iš tėvų, draugų, visuomenės informavimo priemonių ir jos tam tikra prasme lemia mūsų vaizduotės ribas, ką galima daryti ir ko negalima daryti; ką palaikytume, ko ne. Atitinkamai jos lemia ir sprendimus dėl vykdomos politikos ir jų turinio.

#### 1 pavyzdys

##### *Geros manieros*

*N. Eliasas (1994), aprašydamas gerų manierų kilmę, teigia, kad tėvai nuo ankstyvos vaikystės vaikams įskiepija, kas mandagu, kas ne. Tokiame amžiuje išmoktas elgesys virsta neatsiejama asmenybės dalimi, o bandymas elgtis priešingai tampa „neįsivaizduojamas“ ir sukelia net fiziologines reakcijas (drebulį, prakaitavimą, pykinimą, „norą prasmegti skradžiai žemę“). N. Eliasas aprašo tokias manieras kaip tuštinimasis, nosies krapštymas ir pan. Tačiau galime teigti, kad ir kitos kultūrinės normos tampa panašiai visuotinai suprantamos ir kitoks elgesys visuotinai smerkiamas. Pavyzdžiui, pagalvokite, kaip reaguotumėte, jei visuomenėje vietoje įkalinimo žudikams būtų siūloma socialinė rehabilitacija kaimo turizmo sodybose. Net jei moksliniais tyrimais būtų įrodyta tokio elgesio su nusikaltėliais nauda, atsisakyti keršto už nužudymą idėjos, ko gero, būtų sunku.*

Istorinės patirties ir paveldo suvokimas yra svarbus siekiant suprasti, kaip veikia visos organizacijos. Organizacijos turi savo atmintį (žr. 2 pavyzdį „Organizacijos ir institucijos“). Ši atmintis yra gyva jos narių įsitikinimuose, taip pat kaupiama oficialiuose dokumentuose, leidžiančiuose mokytis iš klaidų ir atsekti tikruosius valdymo ar įvairių valdymo reformų nesėkmių kaltininkus.

### **Organizacijos ir institucijos**

Nusakyti organizacijos ir institucijos skirtumą yra gana sunku. Patogumo dėlei čia galime laikytis nuostatos, kad organizacijos – tai tokios žmonių grupės, dalyvavimas kuriose yra susijęs su konkrečia veikla (sporto komanda, draugų būrys, susirenkantis savaitgaliais žaisti pokerio, ar riaušių policijos rinktinė). Organizacija nebūtinai turi būti formali (t. y. registruota valdžios). Instituciją turėtume sieti ne su konkrečia veikla, o su tuo, kaip priklausymas arba nepriklausymas jai turi įtakos mūsų tapatybei (tad organizacijos yra sporto klubas, draugų būrys ar riaušių policijos rinktinė, o institucijos – sportas arba sporto šaka, draugystė, policija arba valstybės tarnyba). Pavyzdžiui, sportininkas turi būti sąžiningas, draugas turi būti ištikimas, o policininkas turi būti ištikimas valstybei, ir sąžiningas, ir pasiruošęs aukotis dėl pareigos. Bėda dėl organizacijos ir institucijos sąvokų atskyrimo kyla tada, kai pradedame mąstyti, kas baudžia institucijų dalyvius už taisyklių nesilaikymą; kadangi baudžia visada organizacija – sportininką – teisėjas (kurį samdo sporto šakos federacija), draugą – draugų būrys, o policininką – rinktinės viršininkas.

PASTABA. Viešojo administravimo institucijas apibrėšime vadovaudamiesi ne anksčiau aprašyta sociologine sąvoka, o LR viešojo administravimo įstatymu.

Organizacijos, susidūrusios su nenumatytais problemomis (March & Olsen, 2004), pirmiausia pasitelkia vidinius organizacinius išteklius, t. y. darbuotojus ir organizacijos patirtį. Oficialiuose dokumentuose esanti informacija apie anksčiau panašias situacijas ir darbuotojų patirtis ar stereotipai apie tą patirtį yra pirmasis galimų naujos problemos sprendimų įvairovės (arba inovatyvumo) ribojimo veiksnys. Rėmimasis patirtimi yra universali organizacijų ir žmonių veiklos savybė. Dėl šios priežasties organizacijos, susidūrusios su nenumatytu iššūkiu, pirmiausia imasi „patikrintų“

Sprendimai dėl to, kokia turėtų būti viešojo politika ir jos įgyvendinimo mechanizmas, priklauso ne tik nuo visų sprendimo dalyvių interesų ir galios, bet ir nuo istorinės patirties bei palikimo.

metodų jam įveikti. Dažnai šiems nesuveikus abejojama ne pačiais metodais, o ieškoma „spragų“ jų įgyvendinimo procedūrose.

### 3 pavyzdys

---

#### *Dviejų tarnautojų pokalbis apie švietimą*

Puiki fenomeno, kai tikslo siekiančios organizacijos buvimas trukdo tą tikslą pasiekti, pavyzdys yra 1988 m. BBC komedijos „Yes, Prime Minister“ 2-ojo sezono 7-oje serijoje pateikiamas dviejų pagrindinių personažų – kabineto sekretoriaus sero Humphrey Appleby (S. H.) ir ministro pirmininko asmeninio sekretoriaus Bernardo Woolley (B.W.) – dialogas:

S. H.: Sveiki Bernardai, ministras pirmininkas nori mane matyti?

B.W.: Taip, sere Humphrey.

S. H.: Kokia jo problema?

B.W.: Išsilavinimas.

S. H.: Na, jau kiek vėlu ką nors daryti dėl to.

B.W.: Ne, ne, švietimo sistema.

S. H.: Manau, dėl to jau kiek vėlu ką nors daryti taip pat.

B. W.: Jis mano dėl to galintis pralaimėti artėjančius rinkimus.

S. H.: Na, tautą galėtų ištikti ir blogesni dalykai.

B. W.: Jis negali ignoruoti faktų.

S. H.: Jei jis negali ignoruoti faktų, jam ne vieta politikoje. Bet kuriuo atveju, Bernardai, jam nėra dėl ko jaudintis, švietimo sistema daro tai, ko iš jos reikalauja dauguma tėvų: užtikrina, kad vaikai nekrės išdaigų, kol jie darbe.

B.W.: Taip, bet ta studija, kurią partijos pirmininkas parodė ministrui pirmininkui, leidžia daryti išvadą, kad visa bendrojo lavinimo sistema žlunga, argi ne?

S.H.: Bernardai! Aš niekada nesitikėjau išgirsti tokių dalykų iš lojalaus viešosios tarnybos nario. Gal tau turi įtakos priešas?

B.W.: Turit omenyje rusus?

S.H.: Ne, Bernardai, ne. Aš turiu omenyje ministro pirmininko politinę patarėją, tą Wayneright patelę.

B.W.: Bet bendrojo lavinimo sistema buvo eksperimentas, juk turime ją patikrinti (angl. validate).

S. H.: Taip, žinoma, bet tai negali baigtis jos atšaukimu (angl. invalidate).

B.W.: Bet jei ji buvo sukurta siekiant padidinti švietimo kokybę...

S. H.: Iš kur tai ištraukei?!

B.W.: Manote, ji buvo skirta klasiinei nelygybei panaikinti?

S. H.: Būtent!

B. W.: Tam, kad visi vaika...

S. H.: Vaikai? Kas minėjo vaikus?

B. W.: Bet aš tik pagalvo...

S. H.: Švietimo departamentas niekada nemini vaikų. Ne, ne, ne, ne, Bernardai, ji buvo sukurta tam, kad panaikintų klasiinę nelygybę tarp mokytojų, tam, kad pagerintų mokytojų gyvenimo sąlygas, ne vaikų lavinimo kokybę (Lotterby, 1988).

Nors daugelis organizacijų veiklos dėsningumų pasireiškia ir formaliose, ir neformaliose bei viešojo, verslo ar nevyriausybinių sektoriaus organizacijose, kai kurie šių dėsningumų ypač aiškiai atsiskleidžia viešajame sektoriuje. Šios organizacijos neveikia konkurencinėje aplinkoje, jos negali žlugti. Verslas ar nevyriausybinių organizacija gali bankrutuoti arba tiesiog nustoti egzistavę dėl to, kad taip nutaria jos nariai, o viešojo sektoriaus organizacijos gali būti panaikintos tik valdžios sprendimu. Žinoma, ši aplinkybė plintant vadybos idėjoms nebėra universali. Viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos, tokios kaip poliklinikos ir ligoninės, gali bankrutuoti, tačiau tokie precedentai itin reti. Dėl jų panaikinimo turi būti priimtas sprendimas arba jos išnyks tik išnykus visai valstybei (taip gali nutikti santykinai retai pasitaikančiais okupacijos ar revoliucijos atvejais).

Viešosios organizacijos ir ypač viešojo administravimo institucijos visada kuriamos tam tikrame kontekste siekiant išspręsti tam tikras specifines problemas specifiniais būdais (žr. 3 pavyzdį „Dviejų tarnautojų pokalbis apie švietimą“).

Bandydamos spręsti tas problemas, organizacijos pateisina savo egzistavimą (yra legitimuojamos). Tačiau tai taip pat reiškia, kad pasikeitus aplinkybėms dažnai tokioms organizacijoms yra sunku adaptuotis prie naujų iššūkių, nes visų jos narių patirtis ir įgūdžiai nėra tam pritaikyti. Visai gali būti, kad pats organizacijos egzistavimo faktas gali trukdyti veiksmingiausiajam tokių iššūkių sprendimo mechanizmui (žr. 4 pavyzdį).

4 pavyzdys

---

#### ***Kariniai oro balionai kosminiame amžiuje***

*Ar niekada nesusimąstėte, kam reikalingas daugiau kaip tuzinas ministerijų? Kodėl neturime vienos „visų reikalų“ ministerijos. Dažnai institucijų kūrimas yra patogus būdas sutelkti specialistus tam tikru vienu aktualių klausimų ir kartu nukreipti visuomenės dėmesį nuo valdžios kaip visumos atsakomybės dėl šio klausimo sprendimo į vieną organizaciją. Tačiau, iš kitos pusės, nauja institucija pirmiausia bus suinteresuota ne problemos sprendimu, o išlikimu. Juk jos darbuotojai ima paskolas, turi išlaikyti vaikus, susimokėti komunalinius mokesčius. Tad ši organizacija labai lengvai gali tapti ne tiek ekspertine struktūra problemai spręsti, kiek struktūra, siekiančia pateisinti savo egzistavimą, nes, esą, su problema kovoti reikia nuolat. Vienas įdomus pavyzdys aprašomas Boino, Kuiperso, & Steenbergeno (2010), kai po Pirmojo pasaulinio karo JAV buvo įkurta speciali helio aprūpinimo tarnyba – Fedearilinis helio rezervas (šios dujos iki Antrojo pasaulinio karo pabaigos buvo slaptos, jų reikėjo žvalgybos oro balionams). Tačiau net heliui tapus laisvai prieinamam rinkoje ir oro balionų žvalgybinei funkcijai išnykus, tarnyba dar ilgai egzistavo.*

---



Skirtingose pasaulio valstybėse ir regionuose susiklosčiusi patirtis ir iš kartos į kartą perimamos bendravimo ir sambūvio taisyklės leidžia susiformuoti tam, ką galime pavadinti tradicijomis. Viešasis administravimas šiuo požiūriu niekuo neišsiskiria ir taip pat turi tradicijas. Galime skirti keletą Vakaruose susiformavusio viešojo administravimo tradicijoms įtakos turėjusių procesų: krikščionybę, nacionalizmą (tautų pavasaris)<sup>3</sup>, demokratizaciją ir taikos siekį<sup>4</sup>. Skirtinguose regionuose šie procesai turėjo skirtingą įtaką ir sudarė sąlygas formuoti skirtingoms tradicijoms.

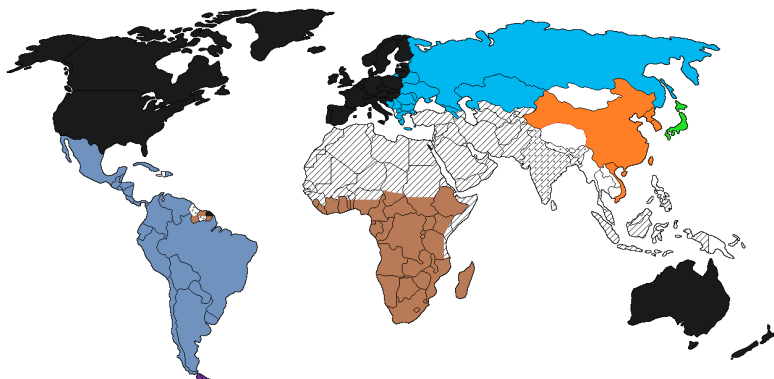
### 3.2. Viešojo administravimo tradicijos

Šiame skyriuje aptarsime tik Vakarų valstybių viešojo administravimo tradicijas, kurias nepaisant čia įvardijamų skirtumų daug kas vienija. Vakarus apibūdinti kaip tas valstybes, kurių formavimąsi lėmė feodalizmas ir / ar Vakarų krikščionybė, negalime teigti, kad visą šį pasaulio regioną galime laikyti bendros tradicijos šaltiniu<sup>5</sup>. Europoje (vakarinėje jos pusėje) šiandien yra trys valstybės, kurias galime laikyti dominuojančiomis: Didžioji Britanija, Prancūzija ir Vokietija. Skirtingais istorijos laikotarpiais kiekviena šių valstybių buvo dominuojanti žemyne ar net pasaulyje. Ir kiekvienos jų imperinis palikimas stipriau arba silpniau atspindėjo kaimyniniuose regionuose. Šiuo metu JAV yra pasaulio supervalstybė. Ji irgi yra Vakarų civilizacijos dalis, tačiau yra kitame žemyne ir niekada nepatyrė feodalizmo, o jos viešojo valdymo organizavimas, dydis, demografinė sudėtis ir ekonomika skiriasi nuo trijų didžiųjų Europos valstybių.

3 Modernios valstybės gimtadieniu galime laikyti 1647 m. Vestfalijos taiką. Tačiau tuo metu valstybės dar nebuvo tautinės. Idėja, kad valstybės turėtų būti tokios, visuotinai priimtina virto per Europą 1848 m. nuvilnijus ne vienai revoliucijai, kurios vėliau buvo pavadintos Tautų pavasariu. Pagal analogiją revoliucijos arabų kraštuose 2011 m. irgi buvo pavadintos Arabų pavasariu.

4 N. Daviesas (2002 [1996], p. 21–66) pateikia išsamią šių veiksmų istorinių interpretacijų įvairovės apžvalgą.

5 Svarbu pažymėti, kad Lotynų Amerika, nors ir stipriai kolonizuota, praradusi savo pradinę kalbą ir labai katalikiška, retai kada būna priskiriama Vakarams. Ne Europos Vakarų valstybėmis dažniausiai laikomi tik angliškai kalbantys baltųjų rasės žmonių kolonizuoti kraštai: JAV, Kanada, Australija, Naujoji Zelandija (daugiau žr. Huntington, 2011 [1996]).



1 pav. Pasaulio civilizacijos (Huntington, 2011 [1996]).  
Vakarai pažymėti juoda spalva

Prieš pradėdami nagrinėti, kokia yra skirtingų Vakarų viešojo administravimo tradicijų kilmė, ideologija ir ypatybės, pabandykime išskirti regionus, kuriuose šios tradicijos reiškiasi. Visuose regionuose, kuriuos pagal mūsų apibrėžimą galima vadinti Vakara<sup>6</sup>, šiuo metu gyvena apie 900 mln. gyventojų. Maždaug pusės jų gimtoji kalba yra anglų, kitų – labai įvairios (žr. 1 pav.). Anglakalbių (anglosaksiškųjų) vakarietiškų valstybių nėra daug, tik 5 (6)<sup>7</sup>, tačiau jose gyvena labai daug žmonių. Tai JAV – daugiau kaip 300 milijonų gyventojų, Jungtinė Karalystė, Kanada, Australija ir N. Zelandija – daugiau kaip 120 milijonų gyventojų kartu sudėjus. Kontinentinėje Europoje Prancūzijos didžiosios revoliucijos teisinį palikimą perėmė Ispanija, Portugalija, Italija (beveik 200 mln. gyventojų). Vokiškoji Vokietijos ir Austrijos tradicija buvo būdinga ne tik šioms valstybėms, bet ir tarpukario Vidurio Europai (regione, apimančiame Nyderlandus, Austriją, Vokietiją, Baltijos šalis, Višegrado grupės šalis, Slovėniją ir Kroatiją, gyvena apie 190 mln. žmonių). Vienas išskirtinis Europos regionas, turintis 25 mln. gyventojų, yra Šiaurės šalys, kurių viešojo administravimo modelis vystėsi kitaip nei kitų (nors jis turi daug vokiškajam modeliui būdingų bruožų).

6 Įskaitant stačiatikišką palikimą turinčias Graikiją, Kiprą, Bulgariją ir Rumuniją, kurios yra tapusios Europos Sąjungos dalimi.

7 Anglų, kaip ir ispanų, prancūzų bei portugalų kalbos, yra valstybinė daugelyje buvusių kolonijų. Tačiau tai nereiškia, kad šias valstybes galime kaip nors sieti su Vakara<sup>6</sup>. Kartais šeštąja anglakalbe valstybe laikoma Airija, kurios tautinę kalbą vartoja tik nežymi visuomenės mažuma.

Kalbėdami apie viešąjį administravimą negalime pamiršti, kad vakarietiškas viešasis administravimas kyla iš nuostatos, kad valdovo (valstybės) ir pavaldinių (piliečių) santykiai turi būti grįsti abipuse pagarba ir iš anksto sutartų taisyklių laikymusi, dėl to automatiškai atmetama bet kokia nekontroliuojama (autokratiška) valdžia. Visa tai leidžia daryti išvadą, kad nustatytosios taisyklės yra labai svarbios ir jų viešumas bei formalumas turi lemiamą reikšmę (žr. 5 pavyzdį).

#### 5 pavyzdys

*Lietuvos „Telekomą“ 1998 m. privatizavusi Švedijos ir Suomijos telekomunikacijų bendrovė „Telia-Sonera“ į Lietuvą privatizuotai įmonei reformuoti ir konkurencijai rinkoje paruošti atsuntė tokios veiklos patirtį turintį suomį Tapio Paarmą. Jis, kitaip nei iki jo įmonėje pokyčius įgyvendinti bandę švedų vadovai, puikiai suvokė posovietinius rašytų ir nerašytų taisyklių laikymosi organizacijoje paradoksus. Dirbdamas Lietuvoje buvo ypač griežtas, nors kai kurie kolegos iš Skandinavijos ragino laikytis švelnesnių metodų. „Aš nesutikau. Jei vykdavo susitikimas su „Lietuvos telekomo“ darbuotojais, švedai kalbėdavo: mieli draugai, sutikime, kad siekiame bendro tikslo, sutarkime, kad vagysčių daugiau nebebus. Seni sovietmečio lapinai išklausydavo, tada išėję iš kabineto išvadindavo užsieniečius kvailiais ir toliau elgėsi kaip įpratę. Aš su korumpuotais darbuotojais elgdavausi vienodai, sakydavau: arba išėini, arba kviečiame policiją. Ir jie dingdavo“ (Dambrauskas, 2011).*

Taigi Vakaruose neišvengiamai tinkamas valstybės elgesys yra neatšiejamas nuo jos veiklos formalumo ir nuspėjamumo<sup>8</sup>, o tai reiškia, kad visas valdymas turi paklusti teisės viršenybės principui. Vakarų regione **galime skirti dvi teisinės sistemas**, kurios visas šio regiono šalis padalija į dvi dalis: anglosaksų (angl. *Common Law*) ir kontinentinę (žr. 2 pav.).

Lietuvos „Telekomą“ 1998 m. privatizavusi Švedijos ir Suomijos telekomunikacijų bendrovė „Telia-Sonera“ į Lietuvą privatizuotai įmonei reformuoti ir konkurencijai rinkoje paruošti atsuntė tokios veiklos patirtį turintį suomį Tapio Paarmą. Jis, kitaip nei iki jo įmonėje pokyčius įgyvendinti bandę švedų vadovai, puikiai suvokė posovietinius rašytų ir nerašytų taisyklių laikymosi organizacijoje paradoksus. Dirbdamas Lietuvoje buvo ypač griežtas, nors kai kurie kolegos iš Skandinavijos ragi-

8 Iki naujosios viešosios vadybos (NVV) (plačiau bus kalbama 7.2 skyriuje) išpopuliarėjimo viešosios valdžios institucijų ir kitų organizacijų veiklos nuspėjamumas buvo vienas svarbiausių tinkamo administravimo rodiklių, nes tik tokiomis aplinkybėmis, manyta, gali sėkmingai veikti verslas. NVV filosofiją aukštinančią konkurenciją, lankstumą ir pelningumą tampa labai sunku suderinti su nuspėjamumu.

no laikytis švelnesnių metodų. „Aš nesutikau. Jei vykdavo susitikimas su „Lietuvos telekomo“ darbuotojais, švedai kalbėdavo: mieli draugai, sutikime, kad siekiame bendro tikslo, sutarkime, kad vagysčių daugiau nebus. Seni sovietmečio lapinai išklausydavo, tada išėję iš kabineto išvadindavo užsieniečius kvailiais ir toliau elgėsi kaip įpratę. Aš su korumpuotais darbuotojais elgdavausi vienodai, sakydavau: arba išėini, arba kviečiame policiją. Ir jie dingdavo“ (Dambrauskas, 2011).

**Kontinentinė viešojo administravimo tradicija** yra grįsta teisiniais valdymo principais. Remiantis šiais principais, visos viešojo administravimo įstaigos turi veikti pagal teisės aktų hierarchiją (kur valdymas vykdomas „iš viršaus į apačią“ ir formalizuojamas biurokratinėmis procedūromis bei įvairiomis vidaus tvarkos taisyklėmis).

Kitaip nei kontinentinė tradicija, anglosaksų kraštuose tradiciškai vengiama priimti įstatymus, reguliuojančius piliečių ir verslo tarpusavio santykius, bet daugiau suteikti laisvės teismams formuojant precedentes ir teisminę praktiką, kuri dažnai prilygsta įstatymo galiai. Taigi ir verslas, ir piliečiai, ir tarnautojai turi daugiau laisvės ieškoti kūrybingų sprendimų kylančioms problemoms spręsti.

**Anglosaksiškoji valdymo tradicija** – pabrėžia valdymo principus, paremtus politine ir administracine lyderyste. Valdymas šios administracinės tradicijos valstybėse iš dalies decentralizuotas (daugiau nepriklausomybės įgyvendinant politinės valdžios sprendimus turi ministerijos bei departamentai). Tokiose šalyse kaip JAV, Kanada, Australija, valdymas grindžiamas principu „iš apačios į viršų“, pabrėžiama vadybinių (planavimo, organizavimo, personalo kvalifikacijų tobulinimo, sprendimų priėmimo, koordinavimo tarp padalinių, viešųjų finansų efektyvaus valdymo ir t. t.) administravimo principų svarba valdymo kokybei.

Žinoma, reguliacinė šių valstybių funkcija labai sustiprėjo formuojantis administracinei valstybei. Europoje teisėkūrai pirmiausia būdingas aktyvus parlamentų vaidmuo kodifikuojant teisinį reguliavimą. Teisėjams čia paliekama siauresnė kompetencija teisės normas taikyti taip, kaip numato įstatymai.

Kiekvieną iš šių šalių grupių galime dalyti į dvi (žr. 2 pav.). Anglosaksiškojoje tradicijoje **JAV yra ypatingas atvejis**: tai didžiausia Vakarų

valstybė, jos ekonomika ir karinė galia didžiausia pasaulyje. JAV, kitaip nei kiti anglosaksų kraštai, yra prezidentinė respublika. Ji iš Britų imperijos ištrūko dar XVII a. ir buvo pirmoji šiuolaikinė demokratija. Tai lėmė dviejų regionų – britiškojo (Westminsterio) ir JAV – skirtingą viešojo valdymo raidą. **Britiškojoje dalyje viešoji valdžia yra organizuojama pagal Westminsterio<sup>9</sup> tradiciją**, kurioje stiprus parlamentarizmas. Tai parlamentinė tradicija, kurioje funkcionuoja kabinatinė (Ministrų kabineto) parlamentinė valstybės valdymo sistema. Įstatymų leidybos srityje didžiausios galios sutelktos žemutiniuose parlamento rūmuose – Bendruomenių Rūmuose. Šie iš Bendruomenių Rūmų daugumos formuoja Vyriausybę. Lordų Rūmai (aukštesnieji parlamento rūmai) atsakingi tik už teisminę valdžią ir turi teisę vetuoti kai kuriuos įstatymus).

Kontinentinėje **Europoje tipiškai skiriamos kitų dviejų didžiųjų Europos valstybių vardais pavadintos tradicijos – prancūziškoji (arba napoleoniškoji) ir vokiškoji – bei trečioji, skandinaviškoji, tradicija** (žr. 2 pav.).

**Skandinaviškoji viešojo administravimo tradicija** – tarpinė tarp kontinentinės ir anglosaksiškosios viešojo administravimo tradicijų.

Viešojo administravimo tradicijų skirtumus atskleisti galime remdamiesi keletu svarbiausių kriterijų: i) viešojo administravimo institucijų santykiais su visuomene; ii) viešojo administravimo institucijų santykiais su politinėmis institucijomis; iii) teisės ir vadybos pusiausvyrą; iv) atskaitomybės modeliu (Painter & Peters, 2010, p. 7–8).

Painteris ir Petersas (2010) pateikia **du viešojo administravimo institucijų ir visuomenės santykių tipus: socialinės sutarties (angl. *Contractarian*) ir organiškąjį**. Kontraktinis santykių tipas yra būdingas anglosaksų kraštams. Jo ypatybė ta, kad valstybės funkcijos yra apibrėžiamos socialine sutartimi, kurios valdžiai nevalia peržengti. Tuo tarpu organiškasis valstybės ir visuomenės santykių tipas yra abipusiškas,

9 Pavadinimas kyla nuo vietos Londone, kurioje yra karališkieji rūmai. 1066 m. Viljamas Užkariautojas, nenorėdamas pralieti kraujo šturmuojant Londoną, susitarė su jo vadovais, kad jie turi teisę į autonomiją. Londoniečiai išsikovojo teisę turėti daugybę privilegijų. Dar ir dabar britų monarchai, norėdami patekti į senąją Londoną, dar vadinamą Londono Sičiu (angl. *City*) turi gauti jo leidimą. Šis taip pat turi teisę nustatyti savus mokesčius. Dėl šios priežasties šiais laikais ten susitelkusios visos finansinės įmonės, nes ta teritorija yra „mokesčių rojus“.

valstybė ir visuomenė yra neatskiriamos ir kuria viena kitą. Kartu valstybė turi teisę aktyviai kištis į visuomeninius procesus tam, kad keistų visuomenėje nusistovėjusias praktikas ir kultūrą. Organiškasis požiūris valdžiai numato kur kas daugiau autonomijos ir atsakomybės visuomenės atžvilgiu. Painteris ir Petersas (2010) pateikia konkretesnius terminus socialinės sutarties ir organiškajam modeliams sukonkretinti atskirose tradicijose: **pliuralistinį ir intervencinį** (žr. 1 lentelę). Pliuralistinis santykis yra tokia visuomenės išitraukimo į valdymą forma, kai interesams išreikšti nėra sukuriamą jokių kliūčių. Jį galime priešinti su korporatistiniais santykių modeliais, kai valdžia nustato tam tikrus apribojimus ir reikalavimus. Tik juos patenkinusios interesų grupės gali pretenduoti bendradarbiauti su valdžia. Tuo tarpu intervencinis modelis irgi pabrėžia valdžios pareigą ne tik tenkinti visuomenės poreikius, bet ir priimti vadovavimo vaidmenį visuomenę „auklėjant“ (šių kategorijų santykis pavaizduotas 1 lentelėje). Atitinkamai turėtume skirti organinį tipą (siaurąja prasme), pagal kurį valstybės intervencija be visuomenės pritarimo būtų nepriimtina. Į tai svarbu atkreipti dėmesį dėl to, kad skirtingos visuomenės skirtingai įsivaizduoja valdžios paskirtį ir jei valdžia imsis funkcijų, kurios, visuomenės nuomone, jai nebūdingos, tai net ir iš pažiūros geroms idėjoms visuomenė, tikėtina, priešinsis. Kartu svarbu paminėti, kad kiekvienoje administracinėje sistemoje galime rasti elementų, būdingų bet kuriai iš šių keturių tipų. Greičiau vieni tipai skirtingose šalyse vyrauja, tačiau nebūtinai visose šalyse. Ir, kaip skaitysite VI ir kt. skyriuose, tokie procesai kaip globalizacija, viešojo administravimo tyrimų tarptautinė sklaida ir ES integracija daugeliu atveju mažina šalių skirtumus.

*Pagrindiniai viešojo administravimo tradicijų atskyrimo kriterijai yra šie:*

- 1) viešojo administravimo institucijų ir visuomenės santykiai;*
- 2) viešojo administravimo institucijų ir politinių institucijų santykiai;*
- 3) teisės ir vadybos pusiausvyra;*
- 4) atskaitomybės modelis.*

1 lentelė. Viešojo administravimo ir visuomenės santykių tipai

|   | Socialinės sutarties | Organinis                      |
|---|----------------------|--------------------------------|
| Visuomenė įtraukiama be apribojimų                          | Pliuralistinis       | Organiškasis (siaurąja prasme) |
| Valstybė nustato visuomenės dalyvavimo valdyme reikalavimus | Korporatistinis      | Interevencinis                 |

**Viešojo administravimo institucijų santykių su politikos institucijomis srityje** pagrindinis skirtingų tradicijų skirtumas yra viešojo administravimo politizacija: kokie motyvai lemia tarnautojų atranką, kaip žiūrima į tarnautojų politinius įsitikinimus (ar jie gali būti viešai reiškiama, ar ne). Vienas šios klasifikacijos kraštutinis yra tarnautojų atranka remiantis griežtais, mažai kintančiais „techniniais“ reikalavimais, kitas – atranka į valstybės tarnybą pagal politinius įsitikinimus<sup>10</sup>.

Nagrinėdami **teisės ir vadybos konfliktą**, kalbame apie tarnautojo funkciją organizacijoje. Tradiciniame viešojo administravimo modelyje administratoriaus funkcija suprantama panašiai kaip teisėjo – tiesiogiai pažodžiui taikyti teisės normas. Tačiau egzistuoja ir priešingas tarnautojo, kaip vadybininko vaizdinys, kurio pagrindinė funkcija yra užtikrinti ne veiklos teisėtumą (tam yra organizacijos teisinė tarnyba), o veiklos efektyvumą ir rezultatyvumą. Galiausiai **atskaitomybės formos** skirsis teisinės (net teisminės) atskaitomybės ir politinės tarnautojų atskaitomybės pusiausvyra. Ar tarnautojai privalo teikti tam tikras įstatymo reikalaujamas ataskaitas ir ar jų nepateikus automatiškai gresia bausmė; ar tarnautojų pagrindinė funkcija yra pateikti politikams reikalingą informaciją per daug nesirūpinant dėl formos?

G. B. Petersas (2000) identifikuoja 4 Vakarų regiono viešojo administravimo tradicijas (žr. 2 lentelę)<sup>11</sup>.

10 Svarbu pažymėti, kad, kitaip nei esant bizantiškajam administravimui, politiniai įsitikinimai neturėtų būti maišomi su lojalumu politinėms partijoms, ypač su jų lyderiais. Greičiau tai yra tarnautojų požiūrio į vieną ar kitą politinę ideologiją klausimas.

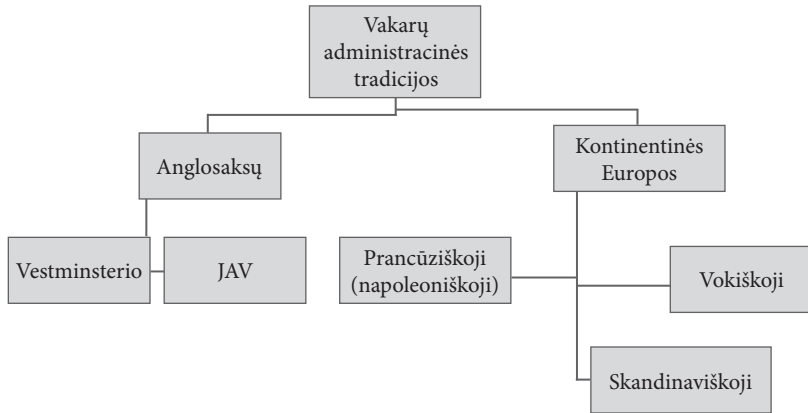
11 Žinoma, susikūrus Jungtinėms Tautoms ir įvykus dekolonizacijai, daugelio kitų pasaulio valstybių valdymas buvo organizuotas vadovaujantis Vakarų administracinėmis tradicijomis. Tad šiais laikais yra kalbančių apie tradicijų globalizacijos kontekste reikšmės mažėjimą ir pasaulinio viešojo administravimo formavimąsi (O'Leary, Van Slyke, & Kim, 2010).

**2 lentelė. Keturios Vakarų administracinės tradicijos**

(Painter ir Peters, 2010, p. 20)

|   | Anglosaksų   | Napoleoniškoji   | Vokiškoji   | Skandinaviškoji  |
|---|--|--|---|--|
| <i>Ar yra teisinis valstybės egzistavimo pagrindas?</i> | Ne   | Taip   | Taip  | Taip   |
| <i>Valstybės ir visuomenės santykis</i>                 | Pliuralistinis   | Intervencinis (valstybė privalo valdyti visuomenę)   | Organiškasis  | Organiškasis / į socialinę gerovę orientuotas / paremtas atviros valdžios principu       |
| <i>Valstybės tarnyba</i>                                | JK: aukštas tarnautojų statusas, tarnyba unifikuota, politiškai neutrali, grįsta bendromis kompetencijomis, nuolatinė (JAV politizuota, aukščiausi postai trumpalaikiai) | Prancūzijoje: labai aukštas statusas, nuolatinė, specializuotas elitinis išsilavinimas, segmentuota į specialybinius korpusus. (Pietų Europoje statusas žemesnis, tarnyba labai politizuota) | Labai aukštas statusas, nuolatinė, teisinis išsilavinimas, nuolatiniai aukščiausi postai, tačiau pareigūnai gali atvirai laikytis politinės ideologijos | Aukštas statusas, profesionali, nepolitizuota (Švedijoje segmentuota ir decentralizuota) |





2 pav. Pagrindinės viešojo administravimo tradicijos pagal regionus

Po ES plėtros 2004 m. „suvakarietintas“ Vidurio Europos regiono valstybes, tarp jų ir Lietuvą, sunku priskirti kuriai nors vienai iš anksčiau išskirtų tradicijų dėl to, kad šių šalių raida buvo nutraukta Antrojo pasaulinio karo bei sovietinės okupacijos ir po 1989–1990 m. pradėti kurti valdymo modeliai yra savotiškos „mišrainės“, perimančios skirtingų kitų tradicijų patirtis, taip pat atkuriančios ir bandančios tęsti prieškario tradicijas (žr. 6 pavyzdį „Lietuva ir Vakarai“).

Viešojo administravimo tradicijų pažinimas yra svarbus tuo, kad leidžia nuspėti, su koku pasipriešinimu susidurs reformos, kokias reformas, tikėtina, palaikys visuomenė, o kokių ne ir kokios yra labiausiai tikėtinos jų pasekmės. Tačiau kartu reikia nepamiršti, kad pagrindinis viešojo administravimo sistemų vienetas yra valstybė, tad jas grupuoti gali būti keblu; kai kurios tai pačios tradicijai priskiriamos šalys turi vienus bruožus, bet neturi kitų. Tad tradicijų analizė negali pakeisti nacionalinių sistemų analizės. Tačiau, kalbant apie reformų sėkmę, labai svarbu atsižvelgti į tai, kad sėkminga reforma vienos tradicijos valstybėje gali duoti priešingų rezultatų kitoje. Galiausiai, kalbant apie Vidurio Europos regioną (kuriame yra Lietuva), tradicijos plėtojamos ne vadovaujantis regionui bendra patirtimi, o Europos Sąjungos poveikiu bei perimant kitų Vakarų tradicijų praktiką (žr. 6 pavyzdį). Iki šiol nėra aiškaus išskirtinio viešojo administravimo pavyzdžio, kuriuo norėtų sekti kitos regiono šalys (Lodge, 2010).

## Apibendrinant

*ši skyrių galima pateikti trumpą išvadą, kad tradicijos turi teorijas ir teorijos turi tradicijas. Norint įgyvendinti viešojo valdymo pokyčius, į tradicijas visada būtina atsižvelgti ne tik dėl to, kad jos formuojasi mokantis iš senų klaidų, bet ir dėl to, kad jos yra tai, kas formuoja visuomenės ir tarnautojų lūkesčius bei įsitikinimus, kas teisinga bei tinkama, o kas ne.*

*Apibendrinant viešojo administravimo specifikos analizę Vakarų kontekste galima teigti, kad čia viešojo administravimo neįmanoma suprasti nesupratus demokratinio valdymo ypatumų bei neįvertinus skirtingų Vakarų regionų viešojo administravimo skirtumų.*

### DISKUSIJOS KLAUSIMAI:

1. Koks yra viešojo administravimo teorijų ir tradicijų ryšis?
2. Kaip jūs suprantate, kodėl valdžią sudaro ne viena, o daug organizacijų?
3. Kuo svarbi feodalizmo patirtis vakarietiško valdymo raidoje?
4. Kokios yra pagrindinės viešojo administravimo tradicijos Vakaruose, kokie pagrindiniai jų bruožai?
5. Kodėl sunku perimti gerąją praktiką iš valstybių, kurių viešojo administravimo tradicija skiriasi?
6. Kokiai tradicijai priskirtumėte Lietuvą? Kodėl?

### 6 pavyzdys

#### *Lietuva ir Vakarai*

*Lietuva buitiniame kontekste ir žiniasklaidoje dažnai ne tik nepriskiriama, bet ir priešinama Vakarams. Toks Lietuvos ir Vakarų santykis dažniausiai pateikiamas iliustruojant Lietuvos socialinį, ekonominį ar kultūrinį „atsilikimą“. Dažnai tas atsilikimas siejamas ir su tuo, kad Lietuva į Vakarus ėmė orientuotis viena paskutiniųjų, nes iki pat XIV–XV a. išliko pagoniška valstybė. Kalbant apie modernią Lietuvą, Lietuvos tautinis atgimimas XIX a. vyko vėliau nei kitose Vidurio Europos šalyse ir vystėsi sunkesnėmis sąlygomis (spaudos lotynų raidėmis draudimas, sulenkėjusi bajorija, vėliausiai panaikinta baudžiava). Lygiai taip pat 1990 m. atkurtoji Lietuvos Respublika Vakarų demokratinė valstybių visuomenių akyse įgijo posovietinės /pokomunistinės, t. y. „Rytų“, šalies etiketę. Šaltojo karo metais paplitusi pasaulio skirstymo į pirmąją, antrąją ir trečiąją tradicija daugiausia sutapo su istoriškai susiklosčiusiomis Vakarų / Rytų ribomis.*

---

*Vakarai save laikė pirmuoju pasauliu, kuriame vyravo JAV ir jos remiama NATO organizacija, o Rytus – komunistines šalis, kuriose vyravo Sovietų Sąjunga, laikė antruoju. Abi šios šalių grupės buvo laikomos „išsivysčiusiomis“, vienos kapitalistinėmis, kitos socialistinėmis, ir priešpriešinamos ekonomiškai atsilikusioms trečiojo pasaulio valstybėms (neatsižvelgiant į jų politinę santvarką). Komunizmui žlugus Europoje dažnai trečiasis pasaulis pradėtas vadinti „pasaulio pietumis“, o buvęs pirmasis ir antrasis – „pasaulio šiaurė“.*

*Suprantama, kad viešojoje erdvėje akivaizdžiausi vėlesni skirstymai, kur Vakarais buvo galima tapatinti su demokratinėmis kapitalistinėmis valdymo santvarkomis, o Rytus su komunizmu. Tai, kad Lietuva ir jos kaimyninės valstybės perėjo į demokratinį kapitalizmą, nereiškia, kad ji tapo Vakaraus. Didelė dalis viešojoje erdvėje pateiktamos informacijos iki šiol paremta „pasivijimo“ idėja, nors Lietuva yra Europos Sąjungos ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos narė (Šaltojo karo metu narystė šiose organizacijose kone sutapo su demokratinės kapitalistinės santvarkos turinčiomis valstybėmis).*

*Kalbant apie Lietuvos „pasivijimą“ svarbu pažymėti, kad vienos „vakarietiškos“ organizacijos – Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo (EPBO, angl. santr. OECD) – nare Lietuva iki šiol nėra. Ši organizacija buvo įkurta 1948 m. ir jos pagrindinė paskirtis buvo skirstyti JAV skiriamas paramos lėšas Europai atstatyti pagal vadinamąjį Maršalo planą.*

*Į šią organizaciją įstojo ir neutralios Europos valstybės: Švedija, Austrija, Airija, Šveicarija, Portugalija ir Vakarų Vokietija (paskutinės dvi vėliau tapo NATO narėmis). Organizacija buvo reformuota 1961 m. ir jos pagrindiniu tikslu tapo skatinti gerovės, prekybos ir demokratijos plėtrą visame pasaulyje. EPBO narystės sąlyga – demokratinė santvarka ir rinkos ekonomika. Lietuvos kaimynės Lenkija ir Estija jau yra EPBO narės. Pirmoji nuo 1996 m., antroji nuo 2010 m., Latvija nuo 2013 m. dalyvauja derybose dėl narystės, Lietuvą ketinama į derybas kviesti 2015 m. Ši aplinkybė rodo, kad bent jau šioje organizacijoje yra tokių, kurie turi pastabų dėl Lietuvos atitikties aukščiausiems demokratijos ir laisvosios rinkos standartams.*

*EPBO kartais yra laikomas „išsivysčiusių valstybių klubu“. Lietuva nuo 2011 m. tokia yra laikoma pagal pagrindinį pasaulyje taikomą išsivystymo rodiklį – Nobelio premijos laureato A. Seno pasiūlytą žmogaus išsivystymo indeksą (angl. Human Development Index arba HDI), kurį skaičiuoja Jungtinių Tautų plėtros programa. Tačiau kalbant apie ekonomikos išsivystymą Lietuva nėra priskiriama prie išsivysčiusių ekonomikų. Autoritetingiausia ekonomikos išsivystymo lygį matuojanti organizacija yra Tarptautinis valiutos fondas (TVF, angl. santr. IMF). Pagal šios organizacijos skirstymą Estija ir kitos pokomunistinės šalys, kurios įsivedė eurą, yra priskiriamos išsivysčiusioms valstybėms, o Lietuva (ir EPBO šalys narės Lenkija, Čekija ir Vengrija) nėra.*

---

---

*Taigi pagal „pusiau pilnos stiklinės“ principą Lietuva jau yra išsivysčiusi pagal visus vakarietiškus standartus valstybė arba netrukus tokia taps įsivedusi eurą ir įstojusi į EPBO. Tačiau yra dar viena pozicija, teigianti, kad Lietuva iki šiol netapo pažangių technologijų šalimi ir dėl to jos gyventojų pajamos išlieka santykinai mažesnės, palyginti su kitų EPBO šalių.*

*Čia nesiekiame kartą ir visiems laikams užbaigti ginčą, ar Lietuva atsilikusi, ar pažengusi Vakarų šalis, tačiau galime drąsiai konstatuoti, kad Lietuvai viešojo valdymo lygmenyje yra būdingi visi pagrindiniai Vakarų valdymo tradicijos atributai: teisės viršenybė, demokratija, rinkos ekonomika. Kalbant konkrečiau Vakarai nėra pakankamai tiksli kategorija, kuria galėtume apibrėžti viešojo valdymo ypatumus. Daugelio vadinamųjų Vakarų valstybių valdymo modeliai pasižymi dideliais skirtumais; kartu jie gali būti panašūs į tų šalių viešojo valdymo modelius, kurių nepriskirtume Vakarams. Akivaizdu, kad turėtume ir toliau orientuotis į vakarus nuo Lietuvos esančias valstybes ieškodami optimalaus lietuviškam kontekstui viešojo valdymo modelio, tačiau kartu turime suvokti, kad gerąją viešojo administravimo praktiką būtina pritaikyti Lietuvos specifiniam socialiniam, politiniam, ekonominiam ir kultūriniam kontekstui. Tik tada galėsime kalbėti apie Lietuviškos tradicijos kūrimąsi – tradicija tuo ir skiriasi nuo „mišrainės“, kad ji yra veiksminga, o veiksminga ji gali būti tik būdama nuosekli.*

---

## Literatūra:

1. Davies N. (2002). *Europa: istorija*. Vilnius: Vaga.
2. Elias N. (1994). *The Civilizing Process*. Oxford: Blackwell.
3. Hall P. A. & Taylor R. C. R. (1996). *Political science and the three new institutionalisms*. Political Studies, 44 (5), p. 936–957.
4. Huntington S. Ph. (2011). *Civilizacijų susidūrimas ir pasaulio pertvarka*. Vilnius: Metodika.
5. Lodge M. (2010). Public Service Bargains in British Central Government: Multiplication, Diversification and Reassertion? Kn. *Tradition and Public Administration* (Painter, M. & G. B. Peters.). Basingstoke, Hampshire (UK); New York (NY): Palgrave Macmillan.
6. Lotterby S. (1988). *The National Education Service*. Comedy, BBC.
7. March J. G. & Olsen J. P. (2004). *The logic of appropriateness*. ARENA. Retrieved from [http://dingo.sbs.arizona.edu/~ggoertz/pol595e/March\\_Olsen2006.pdf](http://dingo.sbs.arizona.edu/~ggoertz/pol595e/March_Olsen2006.pdf)
8. O'Leary R., Van Slyke D. & Kim S. (sud.). (2010). *The future of public administration around the world: the Minnowbrook perspective*. Washington D. C: Georgetown University Press.

9. Painter M. & B. G. Peters (sud.). (2010). *Tradition and public administration*. Palgrave Macmillan.
10. Peters B. G. (2000). *Four main administrative traditions*. Washington, DC: World Bank. See [Http://go. Worldbank. org/8W85CKFC80](http://go.worldbank.org/8W85CKFC80) (accessed 05/09/07).

## IV skyrius.

# VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MOKSLO TRADICIJŲ RAIDĄ KONTINENTINĖJE EUROPOJE

Vainius Smalskys, Jolanta Urbanovič

Šiame skyriuje:

- sužinosite, kokias pagrindines viešojo administravimo problemas akcentavo prancūzų tyrinėtojai praeityje ir kokias administravimo problemas jie akcentuoja dabar;
- įvertinsite vokiečių viešojo sektoriaus tyrinėtojų indėlį į teisinės valdymo tyrimų prieigos metodų bei administracinės teisės teorijos plėtrą.

### 4.1. Prancūzų viešojo administravimo mokyklos raida

Nagrinėjant prancūzų viešojo administravimo mokyklą ir jos raidą, būtina paminėti šiuolaikinės viešosios administracijos kūrimąsi Prancūzijoje. Modernių laikų viešojo administravimo kūrimasis Prancūzijoje susijęs su imperatoriaus **Napoleono Bonaparte'o (Napoleono Bonaparte)** vardu. Naujus valdymo principus jis pradėjo įvesti apie 1800 metus. Įdomus faktas – daugelis Napoleono įkurtų administracinių institucijų išliko Prancūzijoje iki šių dienų ir tai įrodo jo administracinių reformų efektyvumą bei toliaregiškumą. Visa Napoleono sukurta administracinė struktūra buvo paremta šiais principais: **centralizavimu, biurokratija ir tarpinstitucinės hierarchijos principais**. Plačiai buvo taikomas **vienvaldystės** principas.

Vienvaldystės principas suteikė valdymo galias vienam asmeniui, o ne institucijai, sudarytai iš kelių ir daugiau asmenų. Sprendimų priėmimo



E. J. Sieyès

procesu vienasmenis (pasitariant su patarėjais) sprendimo formulavimas ir įgyvendinimas buvo greitesnis, tikslingesnis ir aiškesnė buvo sprendimų priėmimo atsakomybė. Kita vertus, toks modelis galėjo privesti prie netinkamų sprendimų. Dėl jų nebuvo diskutuojama, su sprendimų projektais nebuvo supažindinami platesni visuomenės sluoksniai. Napoleoniškasis klasikinis viešojo administravimo modelis nuo XIX a. pradžios pradėtas taikyti daugelyje Europos šalių (Malec D., Malec J. 1997, p. 59–60). Visų institucijų vadovai ir tarnautojai buvo skiriami (renkamų nebuvo). Žemesnės institucijos buvo pavaldžios aukštesnėms. Departamentų, apskričių ir kantonų vadovai (prefektai, paprefekčiai ir kt.) buvo skiriami paties imperatoriaus ir turėjo plačius įgaliojimus. Vienas šios hierarchinės sistemos ypatumas buvo tas, kad imperatorius, departamentai, apskritys ir t. t. turėjo tarybas: Valstybės Tarybą, Prefekto tarybą, Departamento tarybą ir kt. Visos šios tarybos patarinėjo savo tiesioginiams vadovams ir tvirtindavo jų sprendimus (Malec D., Malec J. 1997, p. 59–60).

*„Veikti privalo vienas, o tvirtinti daugelis“.*

E. J. Sieyès (E. Ž. Sejė) (1748–1836)

*(vienas iš Napoleono konsulų, vėliau senatorius, konstitucionalizmo teoretikas).*

Su Napoleono užkariavimais klasikiniai viešojo administravimo principai buvo paskleisti po visą Vakarų ir Vidurio Europą. Net ir pagrindinė napoleoniškosios Prancūzijos varžovė Anglija įgyvendino artimas kontinentinei valdymo tradicijai administracines reformas. Napoleono pralaimėjimas ir jo nušalinimas nuo sosto nesustabdė šių reformų Europoje. Laikotarpis, kai buvo kuriamos ir diegiamos klasikinės (daugelis iš jų

Europos šalyse veikia ir šiandien) administravimo institucijos (tarybos, prefektai, kantonai, departamentai, valsčiai ir kt.) dar vadinamas **klasikiniu laikotarpiu** (Izdebski, 2001, p. 52). Valdymo institucijos, XIX a. viduryje įsivyraujant konstitucionalizmo doktrinai, buvo patobulintos ir įvestos naujos (teritorinė savivalda, administraciniai teismai, vyriausybės atsakomybė piliečių rinktam parlamentui).

Analizuodami to laikotarpio viešojo administravimo principus, matome daug panašumų tarp napoleoniškosios administracijos ir vėlyvojo kameralizmo epochos vokiečių administravimo teorijos ir praktikos. Tai dar kartą patvirtina nuomonę, kad vokiečių ir prancūzų viešojo administravimo teorija ir praktika formavosi panašiomis sąlygomis ir vėliau padėjo *tradicinio hierarchinio viešojo administravimo plėtros* pagrindus.

#### 4.2. Prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojų veikla XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje

XIX a. pabaigos ir XX a. pradžios dalis prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojų (ypač administracinės teisės atstovų) propagavo globos valstybės koncepciją. Tai nebuvo nauji principai. Dalis jų buvo pasiskolinta iš kameralizmo, socialdemokratinės ideologijos ar net katalikiškojo socialinio mokymo. Administracinės teisės autoritetas **Eduardas Lafferier (Eduaras Laferjė)** suformavo tokį viešosios administracijos tikslą: reikia globoti piliečius ir su policijos pagalba kontroliuoti pramonę, prekybą ir spaudą (Blaś, 1998). Tai idėjos, perimtos iš kameralizmo ir policizmo tradicijos. Kitas žymus administracinės teisės tyrinėtojas, Bordeaux (Bordo) universiteto teisės fakulteto dekanas **Lėonas Duguīt (Leonas Diuguji) (1859–1928)** pabrėžė viešosios administracijos pertvarkos – iš valdingos, nurodančios piliečiams, į bendradarbiaujančią ir globojančią piliečius – svarbą. Valstybės globos ir socialinės globos svarbą jis analizavo savo knygoje „Socialinė teisė, individo teisė ir valstybės pertvarka“. Reikia pripažinti, kad **globos valstybės** koncepcija buvo labai populiari tarp to meto valstybės valdymo tyrinėtojų. Vakarų pasaulis (ir Prancūzija taip pat) išgyveno sunkius laikus. Baigėsi Pirmasis pasaulinis karas, po 11 metų prasidėjo (1929 m.) pasaulinė ekonominė krizė. Todėl ne tik prancūzų, bet ir kitų šalių mokslininkai bei praktikai (pvz., JAV prezidento F. D. Ruzvelto „Naujojo kurso“ programa ir kt., plačiau žr. 5.5 skyrių) manė, jog vienintelis išsigelbėjimas – didesnė valstybės



intervencija į ūkį, socialinę sritį, socialinių įsipareigojimų, valstybės funkcijų reguliavimo didinimas (Izdebski, 2001, p. 134). Kita vertus, **globos valstybės** koncepcija prisidėjo prie socialinės gerovės visuomenės ir valstybės (*welfare state*) kūrimo Vakarų Europoje.

Labai svarbus yra inžinieriaus **Henry Fayolio (Anri Fajolio)** indėlis į *organizacijų teoriją*. Jo teoriniai ir praktiniai įgūdžiai formavosi dirbant gamyboje, pramonės įmonėse. Jis stebėjo, kaip būtų galima patobulinti įmonių vadybą. Bandė išskirti viešojo sektoriaus organizacijų vadybos funkcijas ir analizavo taikymo pramonės įmonių vadybos patirties viešajame sektoriuje galimybes. Europoje H. Fayolis buvo daugiau vertinamas kaip praktikas. Jis tobulino Tautų Sąjungos aparato valdymą, kitų Prancūzijos ir Belgijos verslo ir viešojo sektoriaus organizacijų valdymą. Nors H. Fayolis savo nuostatas papildė sociologijos bei naujais žmogaus pažinimo elementais, iki Antrojo pasaulinio karo jo teorija nesusilaukė didelio Europos mokslo institucijų pripažinimo, jo darbus išgarsino JAV. Europos viešojo administravimo tyrimus daugiausia atlikdavo teisininkai ir iki Antrojo pasaulinio karo pabaigos aukštųjų mokyklų studijų programose administravimo „technika“ (vadyba) sunkiai skynėsi kelią (Smalskys, 2002, p. 59). Po Antrojo pasaulinio karo H. Fayolio idėjos rado atgarsį Prancūzijoje. Jo suformuotų vadybinių nuostatų propagavimas viešajame sektoriuje prisidėjo prie Paryžiaus aukštosios viešojo administravimo mokyklos įkūrimo (*École Nationale d'Administration* – ENA) (Ferens, 1999, p. 18–21).

Po Antrojo pasaulinio karo (nuo 5 iki 8 XX amžiaus dešimtmečių) prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojai ir toliau vykdė tyrimus, susijusius ne tik su administracinės teisės ar vadybinėmis problemomis, bet ir socialine administravimo aplinka. Socialinės politikos kontekstai ilgą laiką darė įtaką prancūzų tyrinėtojų darbuose. Labai daug dėmesio tyrimuose buvo ir dabar skiriama viešosios organizacijos vaidmeniui šiuolaikinėje visuomenėje. Tyrinėjamos tokios viešojo administravimo problemos kaip valdymo sistemų kaita, biurokratijos įtaka sprendimams, socialinės tarnautojų garantijos, materialinis organizacijų aprūpinimas, administracijos kontrolė ir t. t. (Leonski, 1977, p. 9–17). Galima teigti, kad didesnę dalį XX amžiaus Prancūzijos viešojo administravimo tyrimuose vyraavo *sociologiniai (ar organizacijų sociologijos) tyrimų metodai*.

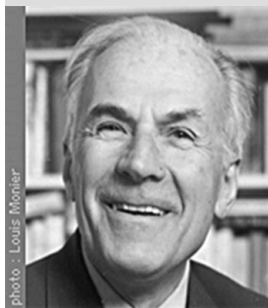
Svarbus įvykis, susijęs su Prancūzijos viešojo administravimo tyrimais, buvo 1966 m. pasirodžiusi kolektyvinė monografija „Pasiūlymai

administravimo mokslui“ (pranc. „Traite de science administrative“). Šios knygos autoriai buvo **M. Crozier (M. Krozjė)**, **R. Catherine (R. Katrin)** ir kt.

Dalis prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojų (M. Crozier, B. Gourney, J.-C. Thoenig ir kt.) savo tyrimus vykdė sociologijos ir politikos mokslų sankirtoje. Ši sankirta būdinga ne tik prancūzų tyrinėtojams, bet ir kituose Pietų Europos šalyse atliekamiems viešojo sektoriaus tyrimams. Antai vienas žymiausių prancūzų viešojo administravimo tyrimų autoritetų **Bernard'as Gourney (Bernaras Gurnė)** teigė, kad viešojo administravimo tyrinėjimus galima priskirti ir viešojo administravimo sociologijos mokslo krypčiai, kadangi tų tyrimų koncepcijos ir metodai perimti iš sociologijos mokslo, ir politikos mokslų sričiai, nes administravimas tiesiogiai susijęs su viešosios politikos sprendimais (Leonski, 1977, p. 9–7).

Kitas prancūzų tyrinėtojas **Jeanas Claude'as Thoenigas (Žanas Klodas Tionigas)** knygoje „Prancūzijos administravimo sociologija“ („Sociologie de l'Administration Francaise“) nagrinėjo vidinės stratifikacijos, korporatyvizmo įtaką viešojo sektoriaus organizacijoms bei konkurencijos ir elitarizmo tendencijas Prancūzijos valdančiuosiuose sluoksniuose (Ferens, 1999, p. 18–21). Tai aktualios tyrimų šios šalies viešojo administravimo problemos. Prancūzijos valstybės tarnautojų elitas, dirbantis ministerijose ir kitose centrinės valdžios struktūrose, sudaro uždarą sluoksnį (savotišką luomą), į kurį iš išorinės aplinkos sunku patekti. Daugelis valdančiojo administracinio elito narių tarpusavyje yra gerai pažįstami, „bendrauja viena administracine kalba“ ir sudaro klaninę, gerai integruotą struktūrą. Prie elitarizmo tendencijų plėtros ilgą laiką prisidėjo aukštoji viešojo administravimo mokykla Paryžiuje (ENA). Šioje elitinėje mokykloje studijuoja ištisos aukštųjų pareigūnų dinastijos (kai kurios dirba valstybės įstaigose nuo Napoleono laikų). Valstybės tarnautojai, baigę ENA, visada remia vienas kitą, savo komandą renkasi iš buvusių bendrakursių. Galinga išeivių iš ENA biurokratinė korporacija daug metų priešinosi bet kokioms reformoms Prancūzijos valstybės tarnyboje ir tik pastaraisiais metais matome šios šalies valstybės tarnybos reformų ir modernizavimo tendencijas (Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 64–65).

Vienas iš svariausiai prie modernios biurokratijos teorijos prisidėjusių sociologų buvo prancūzų sociologas **Michelis Crozier (Mišelis Krozjė) (1922–2013)**. Jis dirbo ne tik Prancūzijos, bet ir JAV mokslo bei tyrimų institucijose.



Michelis Crozier



... ir jo knygos „Biurokratijos fenomenas“ viršelis

Nuotraukos autorius:  
Louis Monier (Luji Monjė)

M. Crozier kritikavo M. Weberio idealaus biurokratijos modelio principus (plačiau apie modelį rašoma 4.2.1 sk.). Jis teigė, kad biurokratija nėra racionali. M. Weberio suformuluoto idealaus biurokratinio modelio pagrindinis trūkumas yra tas, kad jis savo modelyje neatsižvelgė į žmogiškąjį veiksnį. Žmonės (taip pat ir valstybės tarnautojai) veikia ne tik iš racionalių paskatų. Dažnai jiems įtakos turi neracionalūs ar iracionalūs veiksniai. Valstybės tarnautojai, kurie formaliai turėtų vadovautis teisės aktais, dažnai veikia vedami asmeninių (privačių) interesų. Jie kovoja dėl įtakos politikams ir dėl aukštesnės vietos (pareigybės) viešojo sektoriaus hierarchijoje.

M. Crozier teigimu, biurokratinis aparatas jau neveikia pagal nustatytas taisykles. Biurokratinio aparato (kaip organizacinio vieneto) veikimas yra naudingas jam pačiam. Biurokratinis aparatas siekia išlikti ir didinti kompetencijas bei įtaką. Valstybės funkcijų (ypač socialinių) plėtra sudaro sąlygas biurokratijai plėstis. Susidaro „klaidingas biurokratijos ratas“ (Crozier, 1993, p. 46; cit. iš Szczepankowski, 2009, p. 159–160). Biurokratinis aparatas netarnauja visuomenei, jis įgyvendina vien tik savo ir politikų numatytus tikslus. Pagrindiniu biurokratijos tikslu tampa žmonių elgesio kontrolė. Centralizuotas ir formalizuotas sprendimų priėmimas, griežta tarnautojų pavaldumo hierarchija, nuolat didėjantis teisės aktų, taisyklių ir kitų regulaminų skaičius atskiria biurokratiją nuo visuomenės ir ji funkcionuoja kaip „uždara kasta“. Darbo rutina priveda prie nuasmenintų sprendimų, abejingos (piliečių reikmėms) veiklos. Michelio Crozier nuomone, biurokratija rutininiais, formalizuotais veiksmais patvirtina savo reikalingumą, o darbas žmonių ar visuomenės labui tampa nebe toks svarbus. Veiklos pagrindu tampa ne visuomenės (žmonių) interesų apsauga ir aptarna-

vimas, o biurokratijos sukurtų taisyklių (patvirtinančių pačios biurokratijos reikalingumą) įgyvendinimas. Būtinybė išspręsti naujai kylančias problemas didina biurokratijos disfunkciją (veiklos sutrikimus) ir sukelia konfliktus su išorine biurokratijos aplinka (piliečiais, jų organizacijomis). Jei naujai kilusioms problemoms spręsti trūksta instrukcijų ar veiklos taisyklių, biurokratinis aparatas lūkuriuoja (kokia bus politinė padėtis, visuomenės nuotaikos ar ką pasakys politikai) ir nepriima bei neįgyvendina neatidėliotinių sprendimų (Szczepankowski, 2009, p. 159–160).

M. Crozier nuomone, taip funkcionuojanti biurokratija neigiamai veikia valstybės tarnybą ir prisideda prie to, kad:

- slopinama tarnautojo iniciatyva;
- ugdomas tarnautojo konformizmas ir besąlygiškas įsiteikimas vadovybei;
- veikiama vien tik pagal teisės akto raidę, nesivadovaujama racionaliu ir sveiku protu (Szczepankowski, 2009, p. 159–160).

Reikia pripažinti, kad Michelis Crozier buvo prieš kontinentinės Europos šalių biurokratijos veiklos principus, agitavo už Prancūzijos administravimo sistemos modernizavimą. Jo tyrimams (ilgai dirbo JAV) įtaką darė anglosaksiškos viešojo administravimo ir sociologijos teorijos. Kita vertus, M. Crozier, kaip ir daugelis XX a. 5–8 dešimtmečio prancūzų tyrinėtojų, buvo sociologinės prieigos viešojo administravimo tyrimuose šalininkas.

Nuo XX a. pabaigos iki dabar prancūzų viešojo administravimo teorinė mintis išikomponuoja į bendrus naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo tendencijų tyrimus bei vertinimus (apie minėtus valdymo modelius plačiau bus rašoma VII skyriuje). Vienas žinomiausių naujosios kartos prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojų yra **Lucas Roubanas (Lukas Rubanas)**. Savo tyrimus jis pradėjo ir vykdo politikos sociologijos srityje. Pagrindinė tyrimo kryptis buvo įvertinti politinio ir administracinio elito įtaką viešojo sektoriaus (ir valstybės tarnybos) pokyčiams Europos šalyse. Dar L. Roubanas nagrinėja piliečių įtaką politikų ir valstybės tarnautojų sprendimams (Rouban, 1999, p. 1–6). Jis teigiamai vertina šiuolaikines *New Public Governance* reformas ir kritikuoja į verslo vadybos principus orientuotas viešojo administravimo ir valstybės tarnybos reformas. Jo nuomone, tai, kad Prancūzijos valstybės tarnyboje diegiami postų modelio, kuriam įtakos turi naujoji viešoji vadyba, elementai, sukėlė daug prieštaraimų. Valstybės tarnybos profsąjungų ir Vyriausybės konfliktas dėl įgyvendinamų reformų destabilizavo valstybės

tarnybą, Valstybės tarnybos orientacija į rezultatus nebuvo veiksminga ir sukėlė didelę įtampą valstybės tarnautojams. Naujosios viešosios vadybos principų taikymas neužtikrino politinio valstybės tarnautojų neutralumo (pasitelkiant sutartis laisviau galima atleisti politiškai neįtinkantį tarnautoją). L. Roubano teigimu, Prancūzijos valstybės tarnyba evoliucionuoja į XIX a. laikus, kai tarnautojams nebuvo tvirtų socialinių garantijų ir t. t. (Rouban, 2013, p. 161–175).

Kiti prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojai, kaip jau minėta, nagrinėja aktualias visoms Vakarų šalims viešojo administravimo problemas. Antai, ENA (*École Nationale d'Administration*) dėstytojai ir tyrėjai vertina įvairius visuomenės pasirengimo viešojo administravimo reformoms aspektus, ar konkrečios šalies administracinė kultūra pasirengusi šiuolaikiniams viešojo valdymo modernizavimo iššūkiams? Jie tyrinėja įvairių administracinių lygmenų pasirengimą reformoms bei piliečių dalyvavimo įtaką priimant sprendimus, taip pat ilgalaikio viešųjų finansų programavimo įtaką valdymo kokybei (Caleme, 2012, p. 11–23), (Bourgon, 2012, p. 23–39), (Bouvier, 2012, p. 40–52). Galima teigti, kad šiuolaikiniai prancūzų tyrimai nėra išskirtiniai bendrame viešojo administravimo tyrimų kontekste.

## Apibendrinimas

*Viešojo administravimo tyrimų raida Prancūzijoje pasižymi sociologiniu požiūriu. Lentelėje ją galima būtų pavaizduoti taip:*

3 lentelė. Pagrindinės viešojo administravimo tyrimų kryptys Prancūzijoje

|  |   |
|--|---|
| <i>XIX a. pabaiga ir XX a. pradžia</i> | <i>Socialiai orientuotos globos valstybės sukūrimo koncepcija. Bendradarbiaujanti su piliečiais ir juos globojanti Prancūzijos viešojo administracija</i>                           |
| <i>XX a. vidurys</i>                   | <i>Buvo tyrinėjama Prancūzijos administracinio elito įtaka valdymo sprendimams bei įvairūs biurokratinio aparato išlikimo aspektai šiuolaikinėje Vakarų visuomenėje</i>             |
| <i>Nuo XX a. vidurio iki dabar</i>     | <i>Gvildenamos aktualios visam Vakarų pasauliui viešojo administravimo problemos: visuomenės pasirengimas viešojo valdymo modernizavimui, piliečių dalyvavimas valdyme ir t. t.</i> |

*Kaip matome iš lentelės, ilgą laiką prancūzų tyrėjai savo įžvalgoje pabrėžė specifines Prancūzijos viešojo administravimo problemas. Jie buvo už socialinės gerovės ir globos politikos įgyvendinimą bei pagrindinį viešojo sektoriaus organizacijų vaidmenį šiame procese. Buvo vertinama politinio ir administracinio elito įtaka valdymo sprendimams, įvairūs biurokratinio aparato išlikimo aspektai.*

*Šiuolaikiniai prancūzų tyrinėtojai nagrinėja visam Vakarų pasauliui svarbias viešojo administravimo problemas: visuomenės pasirengimą viešojo valdymo modernizavimui, piliečių dalyvavimą valdyme, administracinės kultūros įtaką viešojo sektoriaus institucijų reformoms ir kt.*

#### **DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kodėl prieš Antrąjį pasaulinį karą prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojai propagavo „globos“ valstybės koncepciją?
2. Kodėl iki Antrojo pasaulinio karo A. Fajolio teorija nesusilaukė didesnio Europos mokslo institucijų palaikymo?
3. Kokios priežastys lėmė, kad prancūzų viešojo administravimo tyrimuose vyrauja sociologinių tyrimų metodai?
4. Trumpai apibūdinkite M. Crozier suformuotus biurokratinio valdymo principus.
5. Kokios viešojo administravimo tyrimų kryptys vyrauja šiuolaikinėje Prancūzijoje?

#### **Literatūra:**

1. Błaś A. (1998). *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji* (Acta Universitatis Wratislavenensis). CCLXIII. Prawo. Wrocław: Wydawnictwo uniwersytetu Wrocławskiego.
2. Bourgon J. (2012). Obywatel w centrum reform sektora publicznego. *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej* (red. J. Czaputowicz). Wspólny projekt Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji. Warszawa: Wydawnictwo KSAP, p. 23–39.
3. Bouvier M. (2012). Nowe zarządzanie finansami publicznymi i strategie reform administracji we Francji. *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej* (red. J. Czaputowicz). Wspólny projekt Krajowej Szkoły Administ-

- racji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji. Warszawa: Wydawnictwo KSAP, p. 40–52.
4. Caleme P. (2012). Proces reformy w administracji publicznej. *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej* (red. J. Czaputowicz). Wspólny projekt Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji. Warszawa: Wydawnictwo KSAP, p. 11–23.
  5. Ferens A. (1999). Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej. *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. (red. A. Ferens i I. Macek). Wrocław: Wydawnictwo uniwersytetu Wrocławskiego, p. 18–21.
  6. Izdebski H. (2001). *Historia administracji*. Warszawa: Liber.
  7. Leonski Z. (1977). *Nauka administracji*. Warszawa: PWN.
  8. Minkevičius A., Smalskys V. (2008). *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius: Mykolas Romeris universiteto Leidybos centras.
  9. Rouban L. (1999). Citizens and the New Governance. *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management* (ed. L. Rouban): IOS Press, p. 1–6.
  10. Rouban L. (2013). Back to the Nineteenth Century: the Managerial Reform of the French Civil Service. *Labour History*, Vol. 54, Issue 2, p. 161–175.
  11. Smalskys V. (2002). Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 1, p. 55–60.
  12. Szczepankowski R. (2009). Krytyka biurokracji Michela Croziera. *Nauka administracji* (red. B. Guy Peters i P. J. Suwaj). Warszawa: Wolters Kluwer Polska, p. 159–160.

#### Kiti šaltiniai:

13. E. J. Sieyès nuotraukos šaltinis: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/543510/Emmanuel-Joseph-Sieyès>
14. Michelio Crozier knygos „Biurokratijos fenomenas“ viršelio nuotraukos šaltinis: <http://www.amazon.fr/Le-ph%C3%A9nom%C3%A8ne-bureaucratique-Michel-Crozier/dp/2020006030>
15. Michelio Crozier nuotraukos šaltinis: <http://www.afs-socio.fr/node/714>



#### 4.3. Vokiečių viešojo administravimo mokyklos raidos aspektai

Nagrinėdami vokiečių (taip pat ir austrų) indėlį į šiuolaikinius viešojo administravimo tyrimus visada pabrėžiame **M. Weberio (M. Vėberio)** sukurta idealiosios biurokratijos modelį. Šis tyrėjas, remdamasis sociologijos mokslo principais, sukūrė teoriją, kuria vadovaujasi daugelis valstybių viešojo administravimo, vadybos, organizacijų sociologijos mokslininkų, priklausančių universalių (ne tik vokiečių) administravimo tyrinėtojų ratui. Galime patvirtinti, kad Weberis buvo normatyvinio ir formalizuoto administravimo ir prūsiškojo administracinio stiliaus šalininkas. Todėl jį galime rikiuoti greta tokių, jau minėtų, XIX ir XX a. sandūros vokiečių viešojo administravimo tyrinėtojų kaip **I. Jastrow (I. Jastrou)**, **F. Stier-Somlo (F. Štyr-Zomlo)** ir **F. Shmidas (F. Šmidas)**. Atlikdami administravimo tyrimus, šie tyrinėtojai prioritetą teikė administracinės (viešosios) politikos analizei. Jų (išskyrus F. Shmido) indėlį į viešojo administravimo tyrimus aptarėme 2.1 skyriuje, skirtame policizmui ir kameralizmui. Kaip jau minėta, vokiečių viešojo administravimo tyrimai buvo grindžiami administracinės teisės *Rechtsstaat* (valdymo pasitelkiant įstatymus) principais (Smalskys, 2002, p. 55–60). Tai dar kartą patvirtina įžymaus tyrinėtojo, teisininko **Otto Mayerio (Oto Majerio) (1846–1924 m.)** nuostata, kad viešasis administravimas turi būti grindžiamas teisine tvarka (F. Longchamps, 1991, p. 44).



Otto Mayeris – žymus vokiečių administracinės teisės tyrinėtojas

*Viešasis administravimas yra tai, kas veikia „remiantis teisine tvarka“*

O. Mayer (Longchamps, 1991, p. 44)



XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje administravimo mokslo kaip atskiros mokslo šakos formavimasis sustojo. Vokiečių tyrinėtojai **E. Forsthoffas (E. Forsthofas)** ir **H. Petersas (H. Petersas)** tai aiškina tuo, kad XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje sutvirtėjo teisinės valstybės idėja. Daugelyje kontinentinės Europos šalių buvo vykdomos plačios institucinės ir administracinės reformos, kurias reikėjo formalizuoti, sugriežtinti teisinę reformų aplinką. Todėl padidėjo administracinės teisės vaidmuo viešojo administravimo teorijoje ir praktikoje. Be to, intensyvėjant įvairių mokslo šakų specializacijai, iš XIX a. viduryje (kontinentinėje Europoje) vėlyvojo kameralizmo pagrindu besiformavusio administracijos mokslo išsirutulijusi viešoji (administracinė) teisė pristabdė jo vystymąsi ir išgrynino bei „susmulkino iki administracinės teisės normų“ (Smalskys, 2002, p. 55–60). Nuo XIX a. vidurio iki Antrojo pasaulinio karo viešojo administravimo tyrimai (administracinės teisės kontekste) išsirutuliojo iš šių principų:

- viešojo sektoriaus organizacijų veikimas turi būti paremtas teise (kiekviena viešojo sektoriaus organizacija savo sprendimuose privalo remtis galiojančiais įstatymais ir kitais teisės aktais);
- viešojo sektoriaus organizacijų veikimas yra paremtas teise (kiekviena viešojo sektoriaus organizacija, priimdama sprendimus, remiasi galiojančiais įstatymais ir kitais teisės aktais);
- viešojo sektoriaus organizacijos veikia pagal teisės normas (kiekviena viešojo sektoriaus organizacija veikia pagal tuo metu galiojančias teisės normas);
- viešojo sektoriaus organizacijų veikimas yra suderintas su teisės normomis (kiekviena viešojo sektoriaus organizacija įgyvendina sprendimus, suderintus su galiojančiais įstatymais ir kitais teisės aktais) (Longchamps, 1991, p. 153).

Kaip matome iš šių pateiktų principų, administracinės teisės tyrimai neapima visų viešojo administravimo sričių ir veiklų. Jie telkiasi į siaurus teisės normų, reguliuojančių viešosios administracijos veikimą, tyrimus ir vertinimą. Administracinės teisės teorijoje ir tyrimuose taikomi kiti viešojo administravimo (vadybinės, sociologinės ir t. t.) tyrimų metodai yra pagalbiniai (Leonski, 1977, p. 41–42).

#### 4.3.1. Maxo Weberio indėlis į viešojo administravimo mokslo raidą

Kaip jau minėta, vienas žymiausių to meto vokiečių mokslininkų, turėjusių didelę įtaką šiuolaikiniams viešojo administravimo tyrimams, buvo **Maxas Weberis**.

- 1882–1886 – teisės studijos Heidelbergo, vėliau Berlyno universitetuose
- 1889 – apsigynė disertaciją teisės srityje
- 1889 – dėstytojas Berlyno universitete
- 1894 – ekonomikos profesorius Freiburgo universitete
- 1896 – profesorius Heidelbergo universitete
- 1903 – mokslinio žurnalo „Socialinių mokslų ir socialinės gerovės archyvai“ redaktoriaus pavaduotojas
- 1914–1915 – savanoris armijoje, vadovavo karo ligoninėms Haidelberge
- 1918 – akademinė veikla Vienos universitete
- 1919 – akademinė veikla Miuncheno universitete

##### **Pagrindinės publikacijos:**

„Protestantiška etika ir kapitalizmo dvasia“ (angl. „The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism“, 1904);

„Miestas“ (angl. „The City“, 1912);

„Religijos sociologija“ (angl. „The Sociology of Religion“, 1922);

„Bendroji ekonomikos istorija“ (angl. „General Economic History“, 1923);

„Socialinės ir ekonominės organizacijos teorija“ (angl. „The Theory of Social and Economic Organization“, 1925)



Maxas Weberis  
(Maksas Vėberis)  
(1864–1920)

Maxas Weberis gimė Erfurte, Prūsijoje (šiuo dienineje Vokietijoje). Weberio tėvas aktyviai

dalyvavo viešajame gyvenime, todėl namuose nuolat skambėjo ir politinio, ir akademinio gyvenimo aktualijos. Weberiui ir jo broliui labai patiko tokia intelektualinė aplinka. 1882 m. jis pradėjo mokslus Heidelbergo universitete, bet po dvejų metų juos teko nutraukti ir atlikti karinę tarnybą Strasbūre. Studijas Weberis tęsė Berlyno universitete ir 1889 m. baigė doktorantūrą. Toliau šiame universitete jis dėstė ir konsultavo vyriausybės atstovus.

1894 m. Freiburgo universitete Weberis įgijo ekonomikos mokslų profesoriaus laipsnį, vėliau – 1896 m. – tas pats laipsnis jam suteiktas ir Heidelbergo universitete. Tuo metu jo tyrimai daugiausia apėmė ekonomikos ir teisės istorijos sritis. 1897 m. mirė Weberio tėvas, su kuriuo jis taip ir liko nesusitaikęs dėl tarp jų išpiplieskusio ginčo likus dviem mėnesiams iki mirties. Weberis susirgo depresija, tapo nervingas, jį ėmė kankinti nemiga, dėl to jam tapo sunku atlikti savo, kaip profesoriaus, pareigas. Weberis buvo priverstas sumažinti paskaitų skaičių, o galiausiai 1899 m. rudenį darbą apskritai metė. Penkerius metus su pertraukomis jis praleido gydymo įstaigose, nes savijautai vos pagerėjus liga staiga vėl atsinaujindavo. 1903 m. pabaigoje jis visiškai atsisakė profesūros.

Tais pačiais 1903 m. Weberis tapo akademinio žurnalo „Socialinių mokslų ir socialinės gerovės archyvai“ redaktoriaus pavaduotoju. Eidamas šias pareigas, daugiausia domėjosi fundamentaliais socialinių mokslų klausimais. Netrukus šiame žurnale pasirodė keletas Weberio straipsnių, kurių žymiausias – esė „Protestantiška etika ir kapitalizmo dvasia“. Šis straipsnis tapo žymiausiu jo veikalu ir vėliau publikuotas kaip knyga.

Weberis – vienas iš 1909 m. įsteigtos Vokietijos sociologijos asociacijos įkūrėjų ir pirmasis jos išdininkas. Tačiau 1912 m. jis atsistatydino ir nesėkmingai bandė suburti kairiojo sparno partiją, norėdamas suvienyti socialdemokratų ir liberalų. Prasidėjus Pirmajam pasauliniam karui, būdamas 50-ies, Weberis savanoriu išėjo į kariuomenę ir buvo paskirtas atsargos karininku, atsakingu už karo ligoninių steigimą Haidelberge. Šias pareigas jis ėjo iki 1915 m. pabaigos.

Didžiausią įtaką savo amžininkams Weberis padarė paskutiniaisiais savo gyvenimo metais. 1916–1918 m. jis įnirtingai prieštaravo aneksiniams Vokietijos karo tikslams ir rėmė sustiprinto parlamento idėją. Weberis dalyvavo rengiant naująją konstituciją ir steigiant Vokietijos demokratų partiją. Vėliau politika Weberį pradėjo erzinti ir jis vėl ėmė dėstytojauti Vienos universitete, paskui – Miuncheno universitete.

#### 4.3.1.1. Viešojo administravimo atsiradimo istorinis kontekstas pagal Maxą Weberį

Kai kalbame apie viešąjį administravimą ir ypač apie jo tradicijas, negalime išvengti tos aplinkybės, kad ši socialinių mokslų disciplina vystėsi pirmiausia kartu su Europos imperijų, o vėliau ir su demokratizacijos plėtra, kuri prasidėjo Vakarų Europoje ir Jungtinėse Amerikos Valstijose (JAV) (taip pat žr. 3 skyrių). Vakarai buvo svarbi sąvoka M. Weberio tekstuose. M. Weberis buvo ne tik ekonomistas ir sociologas, bet ir istorikas. Jam Vakarų išskirtinumas pirmiausia siejamas su šio pasaulio raidoje vykusiu modernizacijos fenomenu<sup>12</sup>. Modernizaciją M. Weberis sieja pirmiausia su reformacijos<sup>13</sup> pasekmėmis. M. Weberio nuomone, ypatingą vaidmenį formuojantis kapitalizmui atliko kalvinizmo denominacija<sup>14</sup>. Būtent krikščioniškoji reformacija sukūrė prielaidas formuoti šiuolaikiniam kapitalizmui, kuris savo ruožtu paskatino Šiaurės Vakarų Europos valstybių ir JAV socialinės struktūros pokyčius (pirmiausia urbanizaciją) ir technologinius pokyčius. M. Weberio nuomone, priežastinis istorijos ir Vakarų iškilimo ryšys yra toks: reformacijos įsigalėjimas Šiaurės Europoje leido atsirasti tokioms valstybėms, kokias mes turime ir dabar; o šių egzistavimas savo ruožtu sudarė sąlygas plėtoti kapitalizmui, dėl jo įvyko pramonės revoliucija, ši sukūrė daugiausia miestietiškas, neįtikėtinais turtingas, lyginant su likusiu pasauliu, ir sekuliarias visuomenes. Tačiau šis istorinis procesas turi ir vieną neigiamą aspektą. Atsisakius religinių argumentų viešajame gyvenime, jos pakaitalu tapo racionalumas. Racionalus valdymas neišvengiamai reikalauja kurti tokią

- 12 Modernizacija sociologijoje dažnai suprantama kaip daugiausia XIX a. Europoje prasidėjęs procesas, glaudžiai susijęs su pramonės revoliucija. Jos metu mažėja religijos reikšmė viešajame gyvenime, pagrindinė populiacijos dalis persikelia gyventi į miestus, šeimos tampa branduolinės (kartu gyvena tik tėvai ir nepilnamečiai vaikai), prasideda demokratizacija, valstybės tampa nacionalinės (pakeisdamos dinastines).
- 13 Čia kalbama apie dalyje Šiaurės Europos valstybių įsitvirtinusį protestantišką tikėjimą. Po šimtmetį (XV–XVI a.) trukusių Europos religinių karų 1647 m. pasirašyta trisdešimties metų karą baigusi Vestfalijos taika reiškė, kad Europos politinėje sistemoje įmanomas taikus valstybių, turinčių skirtingas valstybines religijas, sugyvenimas. Nuo to laiko religijos vaidmuo Europos valstybių valdyme ėmė mažėti.
- 14 Kai kuriose protestantizmo denominacijose ankstyvuoju jų raidos metu turtas žymėjo Dievo malonę, tad turto kaupimas tapo vertybe savaime. Visuomenėms tampant sekuliarioms, turtas neprarado socialinį statusą žymintčio veiksnio vaidmens. Anksčiau žmonių statusas būdavo aukštas (jis tik sutapdavo su turtingumu) dėl to, kad jiems buvo maloningas Dievas, dabar statusas kyla tiesiogiai iš turto. Taigi turtas tampa savitiksliu, savotiškas fetišas (Kim, 2004).

*Racionalus valdymas neišvengiamai reikalauja kurti tokią organizacinę sistemą, kuri siektų efektyvumo geriausiu įmanomu būdu.*

organizacinę sistemą, kuri siektų efektyvumo geriausiu įmanomu būdu.

Čia labai svarbu atkreipti dėmesį į vienaskaitą. Racionalumo viešajame administravime idėja reikalauja rasti tokį valdžios organizavimo būdą, kuris būtų pranašesnis už kitus. Ir šis būdas – biurokratija. M. Weberio nuomone, Vakarų visuomenės save „įskeitė į kampą“: biurokratinis organizavimas pasirodė itin veiksmingas valstybės galios monopolio užtikrinimo mechanizmas. Tam tikra prasme jis gali būti naudingas savaime, tačiau jo neįmanoma įveikti, nes moderniose valstybėse vienintelis valdžios legitimacijos šaltinis yra jos sprendimų racionalumas, o biurokratinis valdymas ir siūlo racionalų valdymo modelį. Kaip matysime vėliau, naujoji viešoji vadyba tampa patraukli įgyvendinti praktikoje, nes ji atskleidžia biurokratijos „neracionalumus“ ir save pateikia kaip racionalią.

Pats Maxas Weberis save visada vadino „buržuazijos teoretiku“. Remiantis jo žmonos Marianne 1926 m. apie jį parašyta biografija (Weber, 1926, [1978]), Weberis niekada nebūtų galėjęs priklausyti Socialistų partijai, nes tikėjo, kad vienintelė galia visuomenėje, galinti konkuruoti su šalies valstybės tarnyba ir taip užsitikrinti laisvę, yra privačios įmonės. Pats Weberis aiškino taip: „Žiniomis apie veikimo būdus ir faktus už biurokratiją aukščiau tik verslininkai kapitalistai su savo konkrečiomis interesų sritimis. Tik jiems pavyko išlikti nepriklausomiems nuo racionalios biurokratinių žinių kontrolės“ (Weber, 1978, p. 225).

Marianne Weber teigė, kad Maxo Weberio politinė analizė buvo paremta trimis prielaidomis:

- *ekonominiu individualizmu*. Kitais žodžiais tariant, Weberis tikėjo ekonomine laisve, laisva rinkta pirkti ir parduoti bet ką, ko tik žmogus pageidauja;

- *pilietinė ir politinė laisvė*. Weberis manė, kad pilietinės teisės – tai žodžio laisvė ir teisė balsuoti;
- *asmens autonomija ir atsakomybė*. Kitaip tariant, Weberis tikėjo, kad kiekvienas žmogus prisiima atsakomybę už savo veiksmus. Valstybė neturėtų kontroliuoti piliečių gyvenimo.

Politinės analizės įžangoje Weberiui buvo svarbu išskirti galią kaip *valdžią* (*authority*) ir galią kaip *prievartą* (*coercion*). Weberio akimis, valdžia – teisėtas galios naudojimas. Žmonės pritaria jiems duodamiems įsakymams ir elgiasi pagal juos, nes tiki, kad tai teisinga. Kalbant apie prievartą, žmonės dažnai verčiami vienaip ar kitaip elgtis, pasitelkiant smurto grėsmę, o tai visada neteisėta. Tačiau kai kurios Weberio prielaidos šioje srityje gali pasirodyti abejotinos (Best, 2002, p. 10).

Viešojo administravimo tyrėjams Maxas Weberis yra žinomas kaip *idealaus tipo* autorius, kuris reiškė abstrahuotą, grynai loginį tiriamo socialinės tikrovės aspekto modelį. Ši abstrakcija buvo tyrimo įrankis, leidžiantis lyginti ir grupuoti empirinius faktus, fiksuojant esminius bendrumus ir ignoruojant neesminius skirtumus (Dumbliauskas, 1999, p. 6). Idealaus tipo modelį Weberis taikė tirdamas biurokratiją, išskirdamas tris teisėtos valdžios tipus.

#### 4.3.1.2. Trys teisėto valdymo rūšys

Maxo Weberio manymu, egzistuoja trys „idealūs“ teisėtos valdžios „tipai“: *charizmatinė, tradicinė ir legitimioji / teisinė / racionali (legality)*:

**Charizmatinė valdžia** – tai, anot Weberio, valdymas, kai valdžia įgyjama dėl unikalios patrauklių asmens sugebėjimų ir savybių. Dažnai manoma, kad tokie vadovai turi antgamtinių galių ar savybių. Weberio aiškinimu, ši valdžios forma „*pagrįsta atsidavimu individualaus asmens šventumui, didvyriškumui ar išskirtiniam charakteriui ir norminiam modeliui ar tvarkai, kurį jis iš anksto nustato ar pats pagal jį elgiasi*“ (Weber, 1978, p. 215). Ji nėra prieinama paprastam žmogui, bet laikoma dieviškosios kilmės arba pavyzdine ir tuo remiantis atitinkamas asmuo yra laikomas lyderiu.

Kitaip, nei aiškina dabartinė populiari charizmatiško lyderio sąvoka, Weberis suvokė charizmatinę valdžią. Jis ją suparto ne kaip charizmatinius lyderio charakterio bruožus, o kaip lyderio ir jo pasekėjų santykius. Charizmos validumas / galiojimas yra grindžiamas jos lyderio pasekėjų pripažinimu. Jo charizma rizikuoja išnykti, jei jis yra „*apleistas Dievo*“ arba

„jo valdymas nesuteikia gerovės tiems, kuriuos jis valdo“. Charizmatinis lyderis savo išskirtinumą turi nuolat įrodinėti pasiekimais ir pergalėmis, nes charizma dingsta kartu su įrodymų trūkumu (Fry ir Raadschelders, 2008, p. 25). Charizmatinio viešpatavimo tipo lyderiui negalima klysti, o jei jis klysta, tai turi parodyti, jog jo nesėkmės yra laikinos. Asmuo turi išsaugoti tas savybes, dėl kurių jis tapo lyderiu.

Weberis teigia, kad grynas charizmatiškos valdžios tipas pasirodo tik trumpam, priešingai nei santykinai stabilesnės tradicinės ir teisinės valdžios struktūros. Charizmatinė valdžia yra revoliucinių pokyčių jėga ir yra ir racionali ta prasme, kad nėra pagrįsta jokiais formaliais reikalavimais ar taisyklėmis. Nėra paskyrimo procedūrų, skatinimo ar atleidimo, nėra numatytų karjeros galimybių. Galbūt svarbiausia yra tai, kad neapibrėžtos valdžios sritys ir atsakomybės ribos, siekiant išvengti savavališkų valdžios sprendimų, ir nėra formalios taisyklių sistemos vienodoms sąlygoms ir skaidrioms procedūroms užtikrinti (Fry ir Raadschelders, 2008, p. 25).

Administracinį šio teisėtos valdžios tipo aparatą sudaro asmenys, atsidavę valdovui, tikintys jo išskirtinėmis savybėmis. Šio aparato nariai dažniausiai atlieka neapibrėžtus, vienkartinius paliepiamus.

**Tradicinė valdžia**, anot Weberio, yra pats seniausias paklusimo valdžiai tipas. Paklūstama dėl to, kad taip buvo visada. Kaip teigia Weberis, esant tokiai valdžios rūšiai, „*remiamasi įsigalėjusiu tikėjimu senovinių tradicijų šventumu ir valdžioje esančių ir vykdančiųjų valdžios funkcijas teisėtumu*“ (Weber, 1978, p. 215). Teisėtumas grindžiamas, anot Weberio, prigimtines, arba Dievo duotos, galios jėga. Kaip charizmatiška valdžia, tradicinė valdžia siejama su vieno asmens valdžia, tačiau ji nėra krizės ar susižavėjimo padarinys (Fry ir Raadschelders, 2008). Weberis teigia, kad pagal tradicinės valdžios tipą administracija linkusi būti neracionali, nes stabdoma racionalių taisyklių plėtra; personalas nėra formaliai, techniškai apmokytas; plačiai tenkinamos asmeninės užgaidos. Paklūstama asmeniui, o ne nustatytai tvarkai, nes nuo lyderio asmeninio sprendimo priklauso veiklos turinys. Teisingumas pagal tradicinę valdžią yra suvaržymų ir asmeninės veiksmų laisvės mišinys.

Abu minėtieji valdžios tipai nėra stabilūs ir patikimi, palyginti su teisinės valdžios (*legal authority*) tipu.

**Teisinė**, arba **racionali legitimioji, valdžia** – trečioji Weberio aptariama teisėto valdymo rūšis. Weberio aiškinimu, ši valdžios forma „pagrįsta įsitikinimu, kad nustatytos taisyklės yra teisėtos ir kad, remdamasi tomis taisyklėmis, valdžia turi jai suteiktą teisę vadovauti“ (Weber, 1978, p. 215). Taigi teisinė valdžia yra teisiškai veikianti sprendimų priėmimo sistema. Paklūstama dėl beasmenės įstatymo dvasios. Asmenys į valdžią ateina laikydamiesi iš anksto numatytų procedūrų. Be to, Weberio manymu, teisinės valdžios atveju įstatymų pagrindas yra „prigimtinė teisė“. Weberis tai grindžia tuo, kad, kai tik žmonės vienas su kitu pradeda bendrauti, jie vieni iš kitų tikisi vienokio ar kitokio elgesio, o tie lūkesčiai formuoja „norminę tvarką“. Kitaip tariant, prigimtinė teisė, pasak Weberio, yra nereliginės moralės forma. Tokia norminė tvarka verčia žmones vienaip ar kitaip elgtis, o tas elgesys užkoduojamas (užrašomas) kaip įstatymų rinkinys (Best, 2002, p. 13).

Pramoninė visuomenė, Weberio teigimu, sukurdamą *racionalųjį teisinį* valdžios tipą, kaip veiksmingiausią valdymo formą, sugriovė *tradiciškas* ir *charizmatines* autoriteto formas (Parsons, 2001). *Teisinės valdžios tipas* paremtas susitarimu, įstatymais ir taisyklėmis, ir yra „techniškai pranašesnis“. Vis dėlto šis tipas yra stabilesnis, jei yra papildomas *tradicinio* arba *charizmatinio* viešpatavimo tipo elementais. Pavyzdžiui, pavelidima karaliaus institucija arba piliečių renkamo prezidento institucija.

Administracinį šio teisėto valdžios tipo aparatą sudaro biurokratija, kurią M. Weberis vertina teigiamai. Anot jo, biurokratija yra sveikintinas dalykas, tačiau reikia neleisti jam išsigimti – virsti biurokratijos diktatūra.

Weberis teigė, kad modernus valdymas neišvengiamai yra pagrįstas biurokratija. Tai reiškia, kad bet kurioje nacionalinėje valstybėje politikai valdo šalį, tačiau politinius sprendimus įgyvendina ir aiškina valstybės tarnybos institucijos. Vis dėlto, Weberio požiūriu, biurokratijai visuomet trūksta politinės lyderystės. Jo teigimu, asmens teisėms ir laisvėms užtikrinti reikalingas stiprus parlamentas. Dėl tos Weberis visada palaikė politikos demokratizaciją, aiškiai pritardamas tam, kad balsavimo teisė būtų suteikta moterims. Silpni parlamentai pasižymi tuo, kad juose partijos pasidalija pagal kraštutines ideologijas. Jų atsiradimą Weberis vadino „neigiama politika“, nes taip veikiau demonstruojama ideologinė nuostata, o svarbius sprendimus dažnai priima biurokratai (Best, 2002, p. 13).



#### 4.3.1.3. Idealusis biurokratijos modelis

Idealus biurokratijos tipas reiškia sėkmingą modelį, kuris pasitelkiamas vertinant kitas administracijos formas. Weberio idealios biurokratijos modelis paremtas *teisinės / racionalios valdžios* tipu, kuris priklauso nuo nustatytų teisės normų grupės viduje ir grupės narių susitarimo būti saistomiems teisinės sistemos. Teisinė valdžia yra vykdoma per biurokratinį administracinį personalą (Denhardt, 2001, p. 46–47).

Pasak Weberio, biurokratija yra kartu ir racionaliausia, ir veiksmingiausia iš visų administravimo formų. Visoms biurokratijos formoms reikalingos taisyklės. Šiuolaikinės organizacijos naudojami kokybės užtikrinimo programomis arba sistemomis, kurios racionalios būtent tokiu būdu, kokį aprašė Weberis (Best, 2002, p. 14). Biurokratija, pasak Weberio, yra logiška sistema, kurią sudaro šie elementai (pagal Knosalą, 2006, p. 66):

1. **organizacinių funkcijų tęstinumas** – biurokratinei įstaigai būdingas nuolatinis funkcijų priskyrimas tam tikroms organizacinėms pareigybėms;

2. **funkcijų paskirstymas** – kiekviena pareigybė turi aiškiai apibrėžtą kompetencijos sritį;

3. **organizacinė hierarchija** – biurokratinio aparato struktūrą sudaro aiškiai apibrėžta pareigybių hierarchija, paremta pavaldumo santykiais;

4. **rašytinės formos komunikacija** – visa svarbesnė tarnautojų komunikacija yra raštiškai fiksuojama ir dokumentuojama;

5. **laisva darbuotojų atranka** – biurokratinė institucija turi laisvę rinkti darbuotojus organizacinėms pareigybėms;

6. **formalūs reikalavimai kandidatams** – kandidatų į pareigybes atranka vykdoma remiantis kvalifikacijomis, nurodytomis pateiktais dokumentais, arba gebėjimų lygis nustatomas surengus konkursinį egzaminą;

7. **fiksuotas atlyginimas** – už atliktą darbą atlyginama fiksuoto dydžio pinigine alga. Atlyginimo dydis nustatomas pirmiausia pagal padėtį įstaigos hierarchijoje;

8. **karjeros galimybės** – biurokratinis aparatas sukuria prielaidas siekti karjeros. Egzistuoja paaukštinimo sistema, pagal kurią tarnautojas, atitinkantis teisės aktuose apibrėžtas sąlygas, gali būti paaukštintas;

9. **disciplina ir kontrolė** – tarnautojas, vykdydamas savo pareigas, turi paklusti formaliai institucijos drausmei ir yra sistemingai kontroliuojamas;

10. **darbo pastovumas** – biurokratinės organizacijos tarnautojų darbas yra pastovesnis nei privačiame sektoriuje.

Aprašytąjį biurokratijos modelį galima apibūdinti šiais pagrindiniais požymiais (pagal Parsons, 2000, p. 253):

**Weberio idealaus biurokratijos tipo pagrindinės savybės:**

- specializacija;
- hierarchija;
- taisyklės;
- nuasmeninimas;
- skiriamieji pareigūnai;
- etatiniai pareigūnai;
- karjeros galimybės;
- viešosios srities ir privačių interesų atskyrimas.

Taigi matome, kad Weberio biurokratijos modelis numatė daug privilegijų tarnautojams (Weber, 2007, cit. Patapas, 2009, p. 113):

– pareigas galėtų eiti visą gyvenimą, jei nenusižengtų įstatymams;

– vykdytų griežtai nustatytas funkcijas ir nuolat gautų atlyginimą, o senatvėje – pensiją;

– atlyginimas turėtų priklausyti ne nuo atliktų darbų (terminų, nei nuo jų kokybės), o tik nuo einamų pareigų, atliekamų funkcijų ir nuo stažo;

– valstybės tarnautojas turėtų būti priskiriamas karjeros tarnautojų luomui ir nustatyta tvarka galėtų kilti karjeros pakopomis.

Galimos šios biurokratijos savybių grėsmės:

• **biurokratų galios vyravimas.** „Normaliomis sąlygomis brandžios biurokratijos galia visada pranoksta kitas galias, todėl galima išvelgti tam tikrą pavojų politiniam autoritetui. „Politinis šeimininkas“, bendraudamas su profesionaliu administracijos pareigūnu, atsiduria „diletanto“ prieš „ekspertą“ vaidmenyje. Ir tai pasakytina apie kiekvieną šeimininką, kuriam biurokratija tariai tarnauja, – apie „tautą“... parlamentą... tiesiogiai

*renkamą prezidentą, paveldimąjį ir absoliutų“ ar „konstitucinį“ monarchą“ (Weber, 1991, p. 232, cit. Parsons, 2001, p. 253);*

- **kompetencijos apribojimai.** Tikslus kompetencijų pasiskirstymas užtikrina, kad asmuo bus tinkamas spręsti klausimus pagal savo kompetenciją, tačiau gali nesuvokti bendro konteksto, bendro organizacijos tikslo (Konosala, 2006, p. 66–67);

- **uždarumas.** Biurokratinė administracija nesudaro galimybės piliečių prieinamumui prie teisės aktų, piliečių dalyvavimui (Knosala, 2006, p. 66–67);

- **pasipriešinimas pokyčiams.** Visų didelių organizacijų būdingas bruožas – konservatyvumas. Ypač turint omenyje tai, kad Weberio modelyje viskas turi būti paremta taisyklėmis – keičiant nusistovėjusią tvarką turėtų būti keičiamos ir visos taisyklės;

- **užtrukusios procedūros.** Tarnautojas turi kruopščiai laikytis numatytų taisyklių, todėl procedūros dažnai užtrunka;

- **veiklos tikslo nuvertinimas.** Biurokratinio mechanizmo veiklos tikslas ir priemonės yra linkę pasikeisti vietomis. Svarbiausios tampa taisyklės ir procedūros pamirštant tikslą, dėl kurio jos buvo sukurtos (Crozier, 1964);

- **biurokratizacija.** Biurokratinis aparatas yra linkęs nuolat plėstis, nes jeigu kiekviena veikla turi būti reglamentuota (numatytos jos įgyvendinimo taisyklės), tai turi būti kuriamos ir administravimo bei kontrolės struktūros;

- **tarnautojų pasyvumas.** Numatytos privilegijos lemia tarnautojų pasyvumą, nes tvarkingas taisyklių laikymasis užtikrina tarnautojui gerą atlyginimą ir karjeros galimybes. Tarnautojų kūrybiškumas, iniciatyvumas ar efektyvumas neskatinamas.

Verta paminėti ir teigiamus biurokratijos bruožus:

- **objektyvumas** – nuasmeninti (arba depersonifikuoti) individų, taip pat tarnautojo ir intereso santykiai lemia, kad priimami tinkami ir nešališki sprendimai;

- **efektyvumas** (išteklių ir rezultatų santykis). Teigiama, kad esant ribotiems ištekliams tik biurokratinės struktūros gali geriausiai patenkinti piliečių poreikius;

- **teisingumas** – administravimo veiklos formalizavimas lemia teisingų sprendimų priėmimą. Užtenka teisingai taikyti administracijai taikomas normas, kad sprendimas būtų teisingas;

• **sprendimų teisėtumas** – remiantis normatyvinio mąstymo idėja, teisingi sprendimai yra tie, kurių pagrindiniai elementai yra teisiškai reglamentuoti – „yra taisyklė bus ir sprendimas“. Toks įsitikinimas, kad tik tinkamas reguliavimas užtikrina teisingų sprendimų priėmimą, būdingas ir piliečiams. Tai labai riboja administracijos veiklos diskretiškumą;

• **standartizacija** – biurokratinė sistema iš esmės supaprastina administracijos veiklą. Nes priimti ir pripažinti sprendimai formuoja pavyzdžius, kuriais yra vadovaujamasi analogiškose situacijose. Įvesti standartai kiekybiškai ir kokybiškai pagerina administracijos darbą / paslaugas (Knosala, 2006, p. 68);

• **neutralumas** – biurokratinis aparatas ne tik pažaboja savivalę, bet kartu veikia ir kaip demokratinį valdymą įvirtinantis veiksnys. Kad ir kokia būtų politinė padėtis, administravimas turėtų išlikti anoniminis ir neutralus. Viešajame administravime turėtų įsitvirtinti naujas racionalumo tipas – nešališkumas, t. y. konkretus valstybės tarnautojas neturėtų būti asmeniškai susijęs su konkrečiu sprendimu arba visos organizacijos veikla (Patapas, 2010, p. 108–123).

Tačiau reikalingos tam tikros sąlygos, kad atsiskleistų teigiami biurokratinės organizacijos požymiai. Svarbiausios iš jų (Knosala, 2006, p. 68–69):

- veiksmai biurokratinėje įstaigoje turi būti reglamentuojami ne tik logiškai, bet ir itin kruopščiai;
- būtina orientuoti organizaciją bendradarbiauti su aplinka ir diegti organizacijoje demokratinčius principus;
- užtikrinti stiprų socialinių garantijų jausmą;
- didelis organizacijos narių paklusnumas bendraujant su institucionalizuotais autoritetais;
- nekintanti aplinka;
- patikimos technologijos.

### *Apibendrinant*

*reiktų pabrėžti, kad „idealus tipas“ nėra idealus normine prasme ir nereiškia, kad tam tikra socialinė sankloda yra pageidautina ar siektina. Idealus tipas greičiau yra tam tikras elementų, kurių derinys ypač svarbus kultūrai, sukūrimas ir abstrakcija (Denhardt, 2001, p. 45). Idealus tipas nėra tik paprastas tikrovės aprašymas, nes empiriškai toks tipas gali ir niekada neegzistuoti.*

**DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Apibūdinkite Weberio išskirtus teisėtos valdžios tipus.
2. Kokiu valdžios tipu grindžiamas idealios biurokratijos modelis?
3. Kokie yra pagrindiniai biurokratijos bruožai?
4. Kokie yra pagrindiniai biurokratų veiklos organizavimo principai?
5. Nurodykite biurokratinio modelio pranašumus ir trūkumus.
6. Kokios yra idealios biurokratijos modelio pritaikomumo galimybės?

#### 4.3.2. Viešojo administravimo tyrinėjimai Vokietijoje po Antrojo pasaulinio karo

Po Antrojo pasaulinio karo Vakarų Vokietijoje (toliau – Vokietijoje) vėl prasidėjo spartesnė viešojo administravimo tyrimų plėtra. 1947 m. prancūzų okupacinėje zonoje buvo įsteigta Vokietijos aukštoji viešojo administravimo mokykla (veikianti pagal Paryžiaus ENA pavyzdį). Šioje mokykloje susibūrė pagrindinės vokiečių viešojo administravimo tyrinėtojų pajėgos. Pagrindinis vokiečių viešojo administravimo tyrinėtojų indėlis į viešojo administravimo teoriją yra tas, kad jie pagrindė (ne be JAV tyrinėtojų pagalbos) *aukštesniosios valstybės tarnybos politizavimo* būtinybę.

Pagrindinė priežastis, lėmusi padidėjusią politinių partijų įtaką valstybės tarnybai, yra ta, kad biurokratijos nešališkumo ir politinio neutralumo koncepcija buvo diskredituota nacių valdymo metais. Vokietijai pralaimėjus Antrąjį pasaulinį karą, iš pagrindžio išėjusios politinės partijos buvo patikimiausios institucijos, į kurias galėjo atsiremti Vakarų sąjungininkai. Tai, kad demokratinų partijų nariai ėjo aukštas valstybės tarnybos vadovų pareigas, garantavo biurokratijos lojalumą demokratinėms vertybėms. Kita vertus, nepaisant politizavimo, Vokietijos valstybės tarnyba ir visa viešojo sektoriaus struktūra (federaciniu lygmeniu) išliko legalistinė, hierarchizuota ir tvarkosi pagal M. Weberio suformuluotą idealiosios biurokratijos modelį. Persipynus politinei ir administracinei sritims pasitvirtino nuostata, kad vienas iš būdų demokratizuoti valstybės tarnybą kaip tik yra jos aukščiausių pareigūnų pareigybių politizavimas. Norint priversti biurokratiją, ilgą laiką veikusią nedemokratinio režimo sąlygomis, dirbti laisvos visuomenės labui, būtina ją, sudarytą partinių pagrindų, įtraukti ne tik į viešosios politikos formavimo, bet

ir įgyvendinimo procesus (Smalskys, 2010, p. 895). Pokarinėje Vakarų Vokietijoje tai buvo lengva padaryti. Politinės partijos (socialdemokratai ir iš liaudies partijos susibūrę krikščionys demokratai) atsikūrė senųjų Veimaro Respublikos (Veimaro mieste priėmus naują konstituciją taip dažnai buvo vadinama Vokietija iki Hitleriui ateinant į valdžią – aut.) partijų pagrindu. Partijos buvo be nacistinio šleifo, jos galėjo iš išorės ir iš vidaus lengviau prižiūrėti valstybės tarnybos struktūras (Smalskys, 2010, p. 895). Teoriškai pagrįsti ir pokomunistinių šalių praktikoje pakartoti tokį modelį nėra lengva.

Po Antrojo pasaulinio karo vokiečių viešojo administravimo tyrinėtojai toliau laikėsi *administracine teise* grįstų tyrimų principų. Jie ir toliau vykdė formalius teisinius tyrimus ir administravimo teoriją siejo su administracine teise, t. y. valstybės veiklą suvokė kaip teisės aktų įgyvendinimą bei vykdymą. Iki XX a. 7–9 dešimtmečių vokiečių mokslininkai (dažniausiai teisininkai), viešojo administravimo srityje toliau „užsikonservavo“ veikiami teisinio pozityvizmo (Smalskys, 2002, p. 55–60). Tyrinėtojai, kurie teigė, kad viešasis administravimas turi užtikrinti pramoninės visuomenės poreikius ir kad teisinė valstybė transformuojasi į „administracinę valstybę“ buvo **E. Forsthoffas (E. Forsthofas)**. Jo teigimu, šiuolaikinės administracijos funkcijos neapsiriboja vien tik teisės aktų įgyvendinimu, o pagrindinis viešojo sektoriaus organizacijų uždavinys – teikti paslaugas visuomenei. E. Forsthofas teigė, kad kinta įstatymų ir kitų teisės aktų leidybos sistema. Viešojo sektoriaus organizacijos pačios pradeda kurti teisės aktus, kuriais ir vadovaujasi, o tai reiškia, kad didėja administratorių įtaka teisės aktų leidybai (Leonski, 1977, p. 62).

Nuo 7 XX a. dešimtmečio Vokietijoje atsirado naujų valstybės valdymo ir viešojo administravimo tyrimų kryptių. Antai, kai kurie mokslininkai – **W. Thieme (V. Tymė)**, **N. Luhmanas (N. Lumanas)**, **R. R. Grauhanas (R. R. Grauhanas)** ir kt. – administravimo tyrimus atlikdavo remdamiesi viešosios politikos, sociologijos, psichologijos ir net viešosios komunikacijos teorijomis. Valstybės tarnybos personalo valdymo srityje buvo tyrinėjamas organizacijos klimatas ir žmogiškieji tarnautojų santykiai. Antra vertus, Vokietijos tyrinėtojų darbuose ir toliau buvo juntama stipri administracinės teisės („tvarkos ir taisyklių stabilumo“) įtaka (Leonski, 1977, p. 46).

Dar reiktų paminėti ekonomisto ir valstybės veikėjo **Ludwigo Erhardo (Ludvigo Erhardo) (1897–1977)** indėlį į valdymo teoriją. Ludwigas

Erhardas sukūrė tokį ekonomikos valdymo modelį, pagal kurį rinkos ūkis buvo tam tikra prasme reguliuojamas valstybės. Valstybė planavo ūkio plėtros kryptis, bet nesikišo į privačių bendrovių vidinę ūkinę veiklą. Buvo sukurtas verslo ir valstybės bendradarbiavimo modelis, grįstas socialinės atsakomybės ir partnerystės principais. Socialiniame rinkos ūkyje suderinami socialiniai ir ekonominiai valstybės tikslai (Čiegis, Vveinhardt, 2009, p. 211–219).

Žymus politologas (ilgai dirbęs Anglijoje, Londono ekonomikos mokykloje ir Oksfordo universitete) **Ralfas Dahrendorf** (**Ralfas Dahrendorf**) (1929–2009) savo apmąstymuose apie biurokratiją įspėjo, kad valstybės politinė sistema, kontroliuojama biurokratijos, gali sudaryti sąlygas socialiniam nestabilumui atsirasti. R. Dahrendorf taip pat kritikavo europinių institucijų biurokratiją, kad ji nesprendžia esminių konkurencijos, nedarbo ir socialinio solidarumo problemų Europos Bendrijos šalyse narėse, o užsiima mažareikšmiais dalykais: balsavimo procedūrų tobulinimu, bendros valiutos kūrimu bei postų ir pareigų dalybomis europinėse institucijose (Marczuk, 1999, p. 270).

Kaip rodo paskutinio dešimtmečio mokslo monografijų ir straipsnių viešojo valdymo tematika, tyrimai po truputį artėja link vadybinių viešojo sektoriaus analizės aspektų. Dabartiniu metu vokiečių mokslininkai tyrinėja ne tik viešojo valdymo teisinę aplinką, bet ir viešojo sektoriaus organizacijų veiklos planavimą, personalo valdymą bei įvairius veiklos vadybos aspektus. Pastaroji problematika artima anglosaksiškų šalių viešojo administravimo tyrinėtojams ir tai patvirtina nuomonę, kad Vokietijoje vyksta viešojo valdymo tyrimų konvergencija. Jungiamos įvairios tyrimų kryptys ir mokslinės disciplinos (Czarkowska, 2009, p. 70). Pažymėtina taip pat, kad pagrindinės XX a. pabaigos ir XXI a. pradžios Vokietijos viešojo sektoriaus reformos vyko vietos (lokaliais) žemių (*landų*) ir teritorinės savivaldos lygmenimis. Šių reformų eiga atsispindi šiuolaikiniuose vokiečių tyrinėtojų darbuose. Antai, **G. Grüningas** (**G. Griuningas**) analizuoja privatizavimo procesų įtaką viešojo sektoriaus finansams. **H. Hoopas**, **A. Göbelis** (**H. Hopas**, **A. Giobelis**) tiria viešųjų paslaugų privatizavimo ir kontraktavimo problemas vietinio valdymo lygmenimis. Panašias problemas, sietinas su viešųjų paslaugų (savivaldybėse) perdavimu privatioms bendrovėms ir veiklos orientacija į klientą (paslaugų gavėją), analizuoja **J. Bogumilas** ir **S. Kuhlmannas** (**J. Bogumilas** ir **S. Kulmanas**). Kaip matome, šiuolaikinės vokiečių

viešojo sektoriaus tyrimų kryptys orientuotos į naujosios viešosios vadybos principų adaptavimą prie teritorinės savivaldos institucijų ir įsilieja į bendras šiuolaikinių viešojo valdymo tyrimų tendencijas (Podgórniak-Krzykacz, 2010 p. 83–94, cit. Grüning (2000), p. 12, Hoop, Göbel (2004), p. 29, Bogumil, Kuhlmann (2004), p. 51–63).

## Apibendrinimas

*Nagrinėdami Vokietijos tyrinėtojų indėlį į viešojo administravimo teoriją, galime konstatuoti, kad ilgą laiką jų tyrimuose vyravo administracinės teisės požiūris. Platesni viešojo administravimo tyrimai (viešosios politikos, viešųjų organizacijų vadybos ir kt.) buvo vykdomi JAV universitetuose, o Vokietijoje, kaip ir kitose kontinentinės Europos valstybėse, vyravo administracinės teisės principais paremti tyrimai. Jie darė įtaką Europos kontinento valstybių administravimo praktikai ir atvirksčiai. Formalizuotų (administracinės teisės principais paremtų) veiklos taisyklių kūrimas buvo vienas iš esminių biurokratinio valdymo plėtros aspektų. Nuo XX a. 7 dešimtmečio vokiečių mokslininkai pradėjo taikyti viešosios politikos, sociologijos, psichologijos, komunikacijos ir kitus tyrimų metodus. Reikia pripažinti, kad vokiečių viešojo (administravimo tyrimų srityje) yra į administracinės teisės teoriją. Teisės mokslų principai viešojo administravimo tyrimuose lieka ir šiandien aktualūs. Be teisinės aplinkos analizės negalimi jokie administraciniai sprendimai ir jų vertinimas. Pažymėtina, kad šiuolaikiniai Vokietijos mokslininkai, atlikdami viešojo sektoriaus tyrimus, vis dažniau pradeda taikyti vadybinių tyrimų metodus.*

## DISKUSIJOS KLAUSIMAI:

1. Kodėl Vokietijoje viešojo administravimo tyrimai ilgą laiką buvo grindžiami teisiniu požiūriu?
2. Kodėl vokiečių tyrinėtojai (po Antrojo pasaulinio karo) pagrindė aukštesniosios valstybės tarnybos politizavimo būtinybę.
3. Kokie viešojo sektoriaus tyrimų metodai pradėti taikyti Vokietijoje nuo XX a. 7 dešimtmečio?
4. Kuo vokiečių viešojo administravimo tyrinėtojai papildė viešojo administravimo teoriją?



Literatūra:

1. Best S. (2002). *Introduction to Politics and Society*. Sage publications LTD.
2. Bogumil J., Kuhlmann A. (2004). Zehn Jahre Kommande Verwaltungsmodernisierung Ansätze einen Wirkungsanalyse. (Jann W. red). *Status – Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*. Berlin, Edition Sigma.
3. Crozier M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. London: Tavistock Publications
4. Czarkowska A. (2009). Nauczanie administracji publicznej w modelu kontynentalnym. *Nauka administracji* (red. B. Guy Peters i P. J. Suwaj). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
5. Čiegis R., Vveinhart J. (2009). Socialinė rinkos teorija ir ją kūrę ekonomistai: Švedijos ir Vokietijos modeliai. VŠĮ Šiaulių universiteto leidykla, p. 211–219.
6. Denhardt B. R. (2001). *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė.
7. Dumbliauskas V. (1999). *Sociologija*. Mokymo priemonė. Vilnius: VPU.
8. Fry B. R., Raadschelders J. C. N. (2008). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Washington, DC: CQ Press.
9. Grüning G. (2000). Grundlagen der New Public Management Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus sicht der politisch – administration Wissenschaften der USA. *Management Wissen Aktuell*. Münster, Lit. Verlag.
10. Hoop H., Göbel A. (2004). *Management in der öffentliche Verwaltung – Organisations – und Personalarbeit in Modernen Komunalverwaltung*. Stuttgart, Schäffer – Poesher.
11. Knosala E. (2006). *Zarys nauki administracji*. Wydanie II. Seria akademicka. Wolters Kluwer Polska Sp. z. o.o.
12. Leonski Z. (1977). *Nauka administracji*. Warszawa–Poznań: PWN.
13. Longchamps F. (1991). Założenia nauki administracji. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
14. Marczuk S. (1999). Aksjologiczne przesłanki sporów o model transformacji gospodarki. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*. Rok LXI. Zeszyt 2, p. 270.
15. Parsons W. (2001). *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas.
16. Patapas A. (2010). Tradicinis (hierarchinis) viešasis administravimas. Kn. *Viešasis valdymas* (sud. V. Smalskys). Vilnius: MRU, p. 108–123.
17. Podgórnjak-Krzykacz A. (2010). Kierunki administracji samorządowej w Polsce i w Niemczech – przykład miast ne prawach po-

- wiatu. *Folia Oeconomica*, 245 (Acta Universitatis Lodziensis), p. 83–94.
18. Smalskys V. (2002). Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 1, p. 55–60.
  19. Smalskys V. (2010). Viešojo administravimo reformų raida atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę. *Regnum est. 1990 m. Kovo 11-osios nepriklausomybės Aktui – 20. Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui*. Mokslo straipsnių rinkinys. Mykolo Romerio universitetas; atsak. red. G. Mešonis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010, p. 887–904.
  20. Weber M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
  21. Weber M. (1926). *Max Weber: a Biography*. 1988 m. leidimas, vert. Zohn H. New Brunswick: Transaction Books.

#### Kiti šaltiniai:

22. Maxo Weberio nuotraukos šaltinis: [http://en.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](http://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)

## V skyrius.

# VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEORIJOS JAV MOKSLININKŲ DARBUOSE

Jolanta Urbanovič

Šiame skyriuje:

- susipažinsite su JAV administravimo mokslininkų (W. Wilsono, J. F. Goodnow, W. F. Willoughby, L. D. White'o, L. H. Gulicko) darbais;
- nagrinėsite pagrindines JAV mokslininkų svarstytas temas: politikos ir administravimo dichotomija, valdžių padalijimo principai, valdžios organizavimas, efektyvaus administravimo principų paieška ir kt.

Šiame skyriuje apžvelgiama viešojo administravimo mokslo pradžia ir raida JAV. Ankstyvuose anglosaksų mokslininkų darbuose vyrauja kelios temos: politikos ir administravimo santykis, valdžių padalijimo klausimai, efektyvaus administravimo principų paieškos ir pan. Tokią tematiką lėmė tuometinė viešojo administravimo patirtis ir aplinka JAV. Nuo 1776 m. JAV nepriklausomybės deklaracijos iki 1883 m. Pendeltono akto pasirašymo JAV nebuvo profesionalios valstybės tarnybos. Valstybines pareigas eidavo išsilavinę, visuomenės elitui priklausantys „džentelmenai“, vėliau nuo XIX a. ketvirto dešimtmečio įsigaliojo vadinamoji grobio dalybų (angl. *spoil system*) sistema – kokiai nors iš dviejų politinių partijų laimėjus rinkimus, valstybines pareigas imdavo eiti tos partijos rėmėjai. Akivaizdu, kad ši sistema susidūrė su išplitusios korupcijos reiškiniu, neefektyviu viešojo sektoriaus institucijų darbu. Brendo poreikis reformuoti JAV valstybės tarnybą, todėl 1883 m. Pendeltono

aktas sukūrė prielaidas nuo politikų nepriklausomai valstybės tarnybai. Mokslinių diskusijų apie politikos ir administravimo dichotomiją pradžia siejama su Wilsono esė „Administravimo studijos“ (angl. „The Study of Administration“) pasirodymu 1887 m. žurnale „Political Science Quaterly“. Wilsonas administravimą apibūdino kaip svarbiausią valdžios dalį, nes politikai tik priima politinius sprendimus, bet juos įgyvendina valstybės tarnautojai. Kai kurių mokslininkų teigimu, Wilsonas, kaip ir kai kurie jo amžininkai, kurdami politikos ir administravimo dichotomiją, tiesiog norėjo paremti valstybės tarnybos nešališkumą. Goodnow skyrė šiai problemai daug dėmesio knygoje „Politika ir administravimas“ (1900). Būdamas stiprios centralizuotos biurokratijos šalininkas, Goodnow politiką traktuoja kaip tikslą, o administravimą – kaip priemonę tam tikslui pasiekti. Tačiau jis atkreipia dėmesį, kad vykdomoji valdžia neturėtų būti pernelyg kontroliuojama politinės valdžios. Kitas viešojo administravimo tyrėjas – Willoughby, nesutikdamas su tradiciniu valdžių atskyrimu, pabrėžė ne tik politikos formavimo ir įgyvendinimo, bet taip pat politikos vykdymo ir administravimo funkcijų skirtumas. Pirmojo viešojo administravimo vadovėlio autorius L. D. White'as, nors ir pritarė būtinumui atskirti politiką nuo administravimo, tačiau pripažino, kad viešasis administratorius gyvena bei veikia politinėje aplinkoje ir jam įtakos turi daugelis politinių veiksnių. White'as, pabrėždamas fundamentalias viešojo administravimo problemas, pateikė sisteminių požiūrį į viešąjį administravimą. Jo teigimu, dvi pagrindinės problemos, su kuriomis susiduria viešasis administravimas, yra būtent centralizavimas ir integracija. Toliau plėtodamas politikos ir administravimo atskyrimo idėją, L. Gulickas pabrėžė neigiamas administracijos kišimosi į politinius procesus pasekmes, nors taip pat pripažino, kad sunku atskirti politiką ir administravimą. Gulickas savo požiūrį grindžia administratoriams suteikta teise veikti savo nuožiūra, nes kiekviena problema, kad ir kokia techninė ji būtų, gali įgyti politinę reikšmę. Verta pažymėti, kad visi minėtieji autoriai pabrėžia tarnautojų profesionalumą, aiškų funkcijų valdžioms paskirstymą, tačiau pripažįsta, kad vis būtinesnis administracinis lankstumas.

## 5.1. Woodrow Wilsonas



Woodrow Wilsonas  
(Vudrou Vilsonas)  
(1856–1924)

- 1879 – Princetono universitete bakalauro studijų absolventas
- 1880 – teisės studijos Virginijos universitete
- 1886 – istorijos ir politikos mokslų daktaro laipsnis Johno Hopkinso universitete
- 1885–1902 – Bryno Mawro koledžo, Wesleyano ir Princetono universitetų profesorius
- 1902–1910 – Princetono universiteto prezidentas
- 1911–1913 – Naujojo Džersio gubernatorius
- 1913–1921 – JAV prezidentas
- 1919 – Nobelio taikos premija

(pagal Pestritto, 2012)

### 5.1.1. Administravimo mokslo atsiradimo priežastys

Iki XIX a. pabaigos viešojo valdymo klausimai JAV buvo nagrinėjami tik politinės filosofijos ir teisėkūros kontekste. Todėl Wilsonas savo pirmuosiuose straipsniuose iškelia klausimą, kodėl administravimo mokslas susiformavo gan vėlai, palyginti su kitais mokslais. Jo nuomone, „*administracija yra [...] vykdomoji, operatyvioji, labiausiai matoma valdžios sritis, ir, žinoma, yra tokia sena kaip ir pati valdžia*“ (Wilson, 1887, p. 198). Wilsonas teigia, kad klausimai, kas turi formuoti teisę ir kokia ji turi būti, visada buvo aktualūs. Tačiau autoriui taip pat rūpi klausimas, kaip teisės aktų įgyvendinimas turėtų būti administruojamas. Wilsonas tikėjo, kad administravimo tyrimai padidintų valdžios efektyvumą. Taigi jam rūpėjo valdžios įgyvendinimo procesai. Jis kaltino politinius lyderius, kurie, susitelkę ties filosofiniais ir valdžios

prigimties klausimais, ignoravo administravimo reikalus kaip „*praktines detales*“. Wilsono teigimu, toks požiūris galėjo būti būdingas mažoms šalims, kuriose valdžios funkcijos buvo paprastos, vykdomos imperatyviai ir nebuvo sudėtingos valstybės pajamų ir išlaidų valdymo sistemos. Šiuolaikinis valstybės valdymas tampa vis sudėtingesnis ir kompleksiškesnis, nes, anot Wilsono, „*tampa vis sunkiau įgyvendinti konstitucines nuostatas nei jas formuoti*“ (Wilson, 1887, p. 200). Nuolat stebint ir reaguojant į naujus iššūkius bei poreikius, svarbu aiškiai suvokti, kaip tai reikėtų įgyvendinti (Wilson, 1887, p. 201). Taip Wilsonas argumentuoja administravimo mokslo paskirtį kaip priemonę tobulinti valstybės valdymą, optimizuojant įgyvendinimo procesus, taikant verslo principus bei stiprinant tarnautojų atsakomybę. Straipsnyje Wilsonas dažnai remiasi Europos (prancūzų, vokiečių–prūsų) valstybės valdymo ir administravimo mokslininkų darbais, pabrėždamas tų šalių administravimo mokslo pažangą, tačiau perspėja, kad būtina kitų šalių gerąją patirtį taikyti atsargiai, adaptuojant ją prie amerikietiško konteksto.

### 5.1.2. Veiksmingo administravimo principų paieškos

Wilsonas pagarsėjo kaip valdymo teoretikas ir praktikas. 1913–1921 m., būdamas JAV prezidentu, jis turėjo galimybę savo mokslines idėjas įgyvendinti praktikoje. Minėtajame straipsnyje apie viešąjį administravimą „Administravimo studijos“ (angl. „The Study of Administration“) Wilsonas pateikia revoliucinius argumentus dėl profesionalios centralizuotos administracijos kūrimo JAV. Pasak Wilsono, įvairių šalių vyriausybių veikla gali skirtis pagal politinius principus, išdėstytus jų konstitucijose, tačiau gero administravimo principai yra labai panašūs bet kurioje valdžios sistemoje (Ostrom ir Ostrom, 1971, p. 203–216). Pagrindinė Wilsono mintis buvo ta, kad „*reikia rasti vieną gero administravimo taisyklę, tinkančią visoms vyriausybėms*“ (Wilson, 1887, p. 218). Jo teigimu, „*administravimo sritis yra verslo sritis*“ (p. 209). Wilsonas atkreipia dėmesį, kad administravimas yra daug svarbesnis nei tik „*techninės detalės*“, nes padeda efektyviai siekti politinių tikslų. Efektyvumą Wilsonas konceptualizuoja ekonomikos terminais: „*didžiausias galimas efektyvumas ir mažiausios galimos piniginės ar energijos išlaidos*“ (p. 197).

Taigi Wilsonas, skatindamas siekti vyriausybės veiklos efektyvumo, administracinio vadovavimo modelių siūlė ieškoti privačiame sektoriuje. Ši idėja iš dalies atsirado iš verslo administravimo patirties ir padidėjusio

dėmesio moksliniams vadybos tyrimams. Nes mokslinė verslo administravimo disciplina atsirado truputį anksčiau, negu pradėti vykdyti viešojo sektoriaus organizacijų tyrimai, ir siekdama neatsilikti nuo bendros mokslo raidos visiškai perėmė technologijas, taikydama jas ne tik mašinoms, bet ir žmonėms. Ankstyvųjų verslo organizacijų veiklos organizavimas buvo grindžiamas analogijomis su mašinų veikla, nes buvo manoma, kad tai geriausias būdas padaryti veiklą efektyvią. Buvo siekiama standartizuoti visus procesus organizacijoje, specializuoti darbą. Tokias organizacijos savybes, anot to meto mokslininkų, nesunku perkelti ir į viešąjį sektorių (Denhardt, 2001, p. 65).

Wilsono, kaip ir daugelio kitų autorių, rašiusių ankstyvuojų laikotarpiu, požiūriu, viešojo administravimo struktūra turėtų būti integruota ir centralizuota. Atsakomybė už valstybės veiksmus turi būti atiduota į vienos valdžios rankas. Wilsonas teigia, kad *„pati valdžia nėra pavojinga, tačiau svarbiausia, kad ji būtų atsakinga. Jei ji yra paskirstyta daugeliui, tampa neaiškios atsakomybės ribos, todėl gali būti neatsakinga“* (Wilson, 1887, p. 213). Jo požiūriu, jei valdžia sutelkta vadovų rankose, ji gali būti lengvai koordinuojama. Pasak Wilsono, geras administravimas turi būti paremtas hierarchine tvarka, pagal kurią valdymą vykdo centrinės valdžios prižiūrimi departamentų vadovai. Panašiai kaip ir Weberis, Wilsonas teigė, kad administracinėje struktūroje / organizacijoje tobulumo galima pasiekti turint hierarchiškai sudarytą ir profesionaliai išlavintą valstybės tarnybą. Wilsonas taip pat kelia klausimą dėl atsakomybės paskirstymo. Jo teigimu, svarbiausia yra kurti pasitikėjimo aplinką, aiškiai apibrėžiant atsakomybės ribas.

**Wilsono vadybinis požiūris:**

- administravimo modelių paieška privačiame sektoriuje;
- administravimo efektyvumas;
- valdžios integracija ir centralizavimas;
- profesionali valstybės tarnyba;
- apibrėžtos atsakomybės sritys.

Wilsonas pabrėžė, kad siekiant efektyvios administracinių įstaigų veiklos pagal verslo principus buvo būtina jas atskirti nuo politinių procesų.

### 5.1.3. Politikos ir administravimo dichotomija

Wilsonas laikomas politikos ir administravimo dichotomijos, arba politikos ir administravimo atskyrimo, pradininku. Vis dėlto verta pažymėti, kad M. Weberis irgi rėmėsi politikų ir administratorių veiklos sričių atskyrimu, atkreipdamas dėmesį į politinę biurokratijos kontrolę (plačiau žr. 4.2.1 skyrių). Akcentuodamas politikos ir administracijos dichotomiją (atskyrimą), Wilsonas pabrėžia stiprios, nuo išrinktos valdžios nepriklausomos, biurokratijos poreikį.

*„Administravimas yra už politikos sferos ribų. Administravimo klausimai nėra politiniai klausimai. Nors politika formuoja užduotis administracijai, ji negali turėti įgaliojimų daryti įtaką tarnautojams“*

(Wilson, 1887, p. 210).

Wilsonas politikos ir administracijos atskyrimą argumentavo tuo, kad administravimą būtina atskirti nuo politikos, nes politikos srityje sprendimai turi būti priimami dėl valstybės interesų politikos, o administracijos srityje politika turi būti įgyvendinta neutralios ir profesionalios biurokratijos. Be to, siekiant, kad biurokratai profesionaliai vykdytų savo veiklą, jiems turi būti suteikta *„laisvė pasirinkti priemones“*. Todėl administracija turi veikti pagal nustatytas veiklos normas, vertybes bei metodus. Ji negali būti tik pasyvi politikos įgyvendinimo priemonė (Stėpień, 2008, p. 24). Wilsonas buvo už profesionalią biurokrtiją, kuri turi patirties ir esant būtinybei gali pasipriešinti populiariems, bet neracionaliems politiniams sprendimams.

#### 4 lentelė. Politikos ir administravimo dichotomija

| Politikos sritis                           | Administravimo sritis                 |
|--|---------------------------------------|
| Strateginiai veiksmai                      | Operatyviniai veiksmai                |
| Teisėkūra / politikos formavimas           | Vykdymas / politikos įgyvendinimas    |
| Vertybinės, etinės ir „faktinės“ problemos | Tik „faktinės“ problemos              |
| Politinės užduotys / veikla                | Techninės užduotys / veikla           |
| Demokratinė legitimizacija / teisėtumas    | Profesinė legitimizacija / teisėtumas |

Šaltinis: Stėpień, 2008, p. 24.



Gali kilti klausimas, ar toks politikos ir administravimo atskyrimas (arba dichotomija) neprieštaruja demokratiniais principams. Wilsonas argumentavo, kad tik atskyrus politiką ir administravimą bus galima pasiekti demokratiško reagavimo ir administracinės kompetencijos pusiausvyros (Denhardt, 2001, p. 67). Wilsonas administravimą supranta kaip nuo „konfliktiško ir skuboto“ politikos proceso atskirtą, specializuotą ir atitinkamai organizuotą „politikos perkėlimo į veiklą“ mechanizmą. Jis suvokė, kad toks požiūris į administravimą gali būti nepriimtinas amerikiečiams, kurie teikia pirmenybę demokratijai, o ne „oficialumui“. Todėl amerikiečių reformatoriaus Wilsonas rekomendavo vengti „teorinio tobulumo“ ir atsižvelgti į „amerikiečių įpročius“ bei patirtį. Wilsonas atkreipė dėmesį, jog reikia įtikinti visuomenę, kad visą galią suteikiant per balsavimą išrinktiems atstovams galima padaryti daug klaidų.

Wilsonas pabrėžė, kad biurokratų darbas nėra mėgėjų darbas. Anot autoriaus, tarnautojai turėtų būti specialiai tam apmokyti ir atrenkami pagal kvalifikacinius reikalavimus. Labai kvalifikuoti, politiškai neutralūs tarnautojai gali ne tik veiksmingai administruoti demokratiškai išrinktos valdžios sprendimus, bet ir informuoti piliečius, gerinant visuomenės nuomonę, netgi valdyti juos. Kitaip tariant, anot Wilsono, biurokratija turėtų šviesti elektoratą.

**Wilsono požiūris į politikos ir administravimo santykį:**

- administravimo įstaigų atskyrimas nuo politinių procesų;
- politikai priima sprendimus, administratoriai juos įgyvendina;
- administravimas – specializuotas ir efektyviai organizuotas politikos perkėlimas į jos įgyvendinimo procesą;
- kvalifikuoti ir politiškai neutralūs tarnautojai.

**SVARBU:** Wilsono idėjos apie politikos ir administravimo norminius santykius bei Weberio biurokratijos teorija yra *tradicinio (hierarchinio) viešojo administravimo* modelio pagrindas.

### ***DISKUSIJOS KLAUSIMAI:***

1. Kaip Wilsonas argumentuoja viešojo administravimo mokslo svarbą?
2. Kokius veiksmingo administravimo principus Wilsonas siūlė diegti?
3. Kuo skiriasi politikos ir administravimo sritys?
4. Kokie pagrindiniai politikos ir administravimo dichotomijos argumentai?
5. Kokią valstybės tarnybos sistemą siūlė diegti Wilsonas?

## 5.2. Frankas Johnsonas Goodnow



Frankas Goodnow  
(Frankas Gudnou)  
(1859–1939)

- 1882 – Kolumbijos universiteto teisės studijų absolventas
- 1883 – studijos Paryžiuje ir Berlyne
- 1883–1914 – administracinės teisės dėstytojas Kolumbijos universitete
- 1903 – vienas iš pagrindinių Amerikos politikos mokslų asociacijos (angl. *American Political Science Association* – APSA) steigėjų
- 1904–1905 – Amerikos politikos mokslų asociacijos (APSA) prezidentas
- 1914–1929 – Johnso Hopkinso universiteto prezidentas

(pagal *Encyclopædia Britannica. Encyclopædia Britannica Online, 2013*)

Kaip mokslininkas, F. Goodnow domėjosi valdymo mechanizmais, skatino ne tik politikos, bet tai pat ir administracinės teisės bei viešojo administravimo mokslų, kaip akademinų disciplinų, plėtrą.

Būdamas didelės vyriausybės (stiprios biurokratijos) šalininkas, Goodnow suprato, kad didžiausia kliūtis jai buvo Jungtinių Valstijų Konstitucija – ypač galių atskyrimas – ir Nepriklausomybės deklaracijos principai, kuriais paremta Konstitucija. Žymiausias jo darbas – knyga „Politika ir administravimas“ (angl. „Politics and Administration“, 1900) – turėjo didelę įtaką JAV viešajam administravimui ir biurokratinio valdymo reformoms. Knygoje pateikiama nauja valstybinių institucijų vizija ir nauja nacionalinės galios samprata. Vėlesniuose darbuose, tokiuose kaip „Socialinė reforma ir konstitucija“ (angl. „Social Reform and the Constitution“, 1911) ir „Laisvės ir valdžios sampra-

tos Amerikoje“ (angl. „The American Conception of Liberty and Government“, 1916), Goodnow parodė, kaip ši nauja vizija kilo iš pagrindinių JAV valdžios principų kritikos (Pestritto, 2006).

### 5.2.1. Politika ir administravimas

Knygoje „Politika ir administravimas“ (1900) Goodnow išnagrinėjo pagrindines valstybės funkcijas, politikos funkcijas, vietinės savivaldos struktūrą ir procesus, įvertino administracinės sistemos poveikį politikos ir administravimo sąveikai. Goodnow kritikavo konstitucinę valdžių suskirstymą į legislatyviają (įstatymų leidžiamąją), vykdomąją bei teisminę ir pateikė vyriausybės veiklos klasifikaciją atsižvelgdamas į dvi funkcijas: tautos valios išreiškimą per teisėkūrą ir tos valios įgyvendinimą per administravimą arba politiką (politics<sup>15</sup>) ir administravimą. Goodnow išskyrė ir paaiškino dichotomiją tarp išrinktųjų įstatymų leidėjų, kurie priima sprendimus dėl valstybės valios (politikai), bei tarnautojų ir subjektų, kurie yra atsakingi už jų įvykdymą (administracija).

*„Politikos funkcijos apima valstybės valios raišką, o tos valios vykdymo funkcija vadinama administravimu“*

(Goodnow, 1900, p. 18).

Anot F. Goodnow, politika valstybės valios raiška rūpinasi įvairiose valstybės veiklos srityse, o administracija stengiasi tą valią vykdyti. Tačiau dvi pagrindinės funkcijos gali būti diferencijuotos, todėl negalima aiškiai apibrėžti valdžios institucijų, kurioms pavesta tas funkcijas vykdyti. Nors įstatymų leidyba, kaip valdžios institucija, pirmiausia rūpinasi valstybės valios raiška, ji nėra vienintelė tai atliekanti institucija ir ta jos veikla netrukdo vykdyti veiksmų, darančių įtaką tos valios vykdymui (Denhardt, 2001, p. 68–69). Taip pat ir valdžios įgaliotiniai, kuriems pavesta vykdyti valstybės valią, paprastai turi užtektinai įgaliojimų veikti savo nuožiūra ir, galima sakyti, reiškia valstybės valią.

15 Lietuvių kalboje turime vieną politikos sąvoką, o anglų kalba yra vartojamos dvi sąvokos: politics ir policy. Terminas politics vartojamas įvardijant tokius visuomenės gyvenimo reiškinius kaip politinių pažiūrų ir interesų formavimasis, būrimasis į politines organizacijas, politinių partijų veikla, kova dėl įtakos ir valdžios, valstybės valdymo pobūdis įgijus valdžią ir t. t. (Želvys, 2003). O politika kaip policy yra siejama su sprendimų priėmimu, reiškia tam tikrą veiksmų kryptį arba planą, tam tikrą tikslų aibę. Politika formuojama vadovaujantis tam tikromis vertybinėmis nuostatomis.

Wilsono teigimu, politikos ir administravimo ryšiai yra pagrįsti atskyrimo ir subordinacijos principais. Jis teigė, kad tradicinė vyriausybės sistema buvo neveiksminga, nuolat ribojo administravimo veiklą. Wilsono sistema, priešingai, būtų išlaisvinusi administravimą nuo politinio kišimosi, suteikdama administratoriams plačią diskreciją reguliuoti sudėtingą modernią ekonomiką nesikišant politikams. Politika, anot jo, buvo „užteršta“ ir pilna „šališkumo“, o administracija visada siekė „teisybės“. Goodnow buvo vienas iš pirmųjų, prisidėjusių prie Wilsono raginimo formuoti galingą pagrindinę biurokratiją, izoliuotą nuo politinės kontrolės ir aprūpintą ekspertų institucijomis, siekiant priimti ir įgyvendinti norminius teisės aktus.

*„Valstybės valios interpretaciją turi vykdyti tam tikra valdžia, daugiau ar mažiau nepriklausoma nuo įstatymų leidėjo“*

(Goodnow, 1900, p. 73).

Goodnow atkreipia dėmesį, kad būtina valstybės valios raiškos ir valstybės valios vykdymo darna (Goodnow, 1900, p. 23). Jo teigimu, siekiant darnos aukojamas šių sričių nepriklausomumas, nes politika niekada negali būti visiškai be administracijos, o vykdomoji valdžia (administravimas) turėtų būti centralizuota ir pavaldi raiškos valdžiai (politikai) (p. 24). Vis dėlto Goodnow pabrėžia, kad vykdomoji valdžia neturėtų būti pernelyg kontroliuojama raiškos valdžios. Jo teigimu, „*politinė administracinių funkcijų kontrolė gali būti neefektyvus administravimo priežastimi, nes ji priverčia administracijos pareigūnus jausti, kad iš jų reikalaujama ne tiek kokybiško tiesioginio darbo, kiek paklusnumo politinės partijos įsakymams*“ (Goodnow, 1900, p. 82–83).

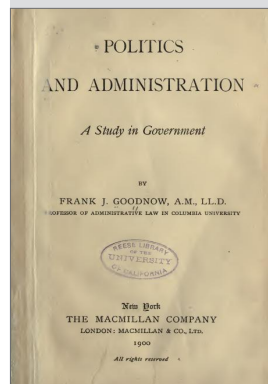
Tačiau yra svarbus administravimo aspektas, vienijantis politinę ir profesinę sritis, – vykdomoji funkcija, arba bendras įstatymų įgyvendinimas, kuris „*dėl būtinumo turi būti pavaldus politikos funkcijai*“ (Goodnow, 1900, p. 79). Kai pereinama nuo bendro vykdymo prie specializuoto administravimo, tarnautojams turi būti palikta laisvės veikti.

### 5.2.2. Teritorinės savivaldos ir municipalinės valdžios tyrimai

*„Labai daug turi būti palikta tarnautojų nuožiūrai, nes tai, ko reikalaujama iš tarnautojų, yra ne konkretaus veiksmo atlikimas, o sprendimo įgyvendinimas“*

(Goodnow, 1900, p. 81).

Aprašydamas miesto savivaldą, Goodnow pabrėžė politikos atskyrimo nuo administracijos būtinybę savivaldybės valdymo lygmeniu. Goodnow argumentuoja, kad politikos įtaka savivaldos lygmens administravimui gali turėti netgi daugiau neigiamų pasekmių nei nacionalinio lygmens administravimui. Tai autorius paaiškina municipalinės valdžios administraciniu pobūdžiu. *„Taip yra todėl, kad municipalinė valdžia yra labiau administracinė nei valstybės valdymo ir todėl politikų veikiama municipalinė valdžia tampa ne tik vietinė, bet taip pat ir nacionalinė. Rezultatas yra tas, kad municipalinė valdžia paverčiama daline, neteisinga ir neefektyvia, ir municipaliniai interesai paaukojami dėl nacionalinių interesų“* (Goodnow, 1900, p. 84). Goodnow pateikia pavyzdį, kad tose šalyse (pvz., D. Britanijoje ir Vokietijoje), kuriose yra aiškiai atskirti administravimas ir politika bei vietinio lygmens politika nuo nacionalinio lygmens politikos, municipaliniai klausimai sprendžiami sėkmingiau. Jo teigimu, *„vietos savivaldos turinį sudaro ir ekspertinė, ir teisminė, ir vadybinė veikla, todėl turėtų būti vykdoma tarnautojų, visiškai laisvų nuo politikos įtakos“* (Goodnow, 1900, p. 85). Tačiau jų funkcija reikalauja, kad jie veiktų tokiais būdais, kuriuos mes dabar vadintume politiniais, t. y. „įžvalga ir



veikimas savo nuožiūra“ bei „*tiesos ieškojimas*“, taip pat nešališkumas ir efektyvumas.

Goodnow ir kiti to meto vietos savivaldos tyrinėtojai labiau domėjosi išrinktų pareigūnų ir profesionalių administratorių ryšių stiprinimu negu tų ryšių atskyrimu. Jis buvo vienas iš mokslininkų, kurie nustatė tam tikrus pirmosios tipinės miesto chartijos, publikuotos 1897 m., trūkumus. Joje valdžios forma rėmėsi išrinktos stiprios vykdomosios valdžios principu. Goodnow manymu, miesto savivaldybės tarybos sistema „*turi didžiulį pranašumą, nes ji išvengia galimo savivaldos institucijų konflikto. Kadangi taryba turėtų aukščiausią valdžią mieste, iš tikrųjų nebūtų jokios valdžios, su kuria galėtų kilti konfliktai*“ (1904, 1974, p. 108).

**Pagrindiniai Franko Goodnow požiūrio į viešąjį administravimą aspektai:**

- griežto valdžių atskyrimo ir formalizuoto požiūrio į valdžią kritika;
- valdžios skirstymas į politiką (valstybės valios raiška) ir administravimą (valstybės valios vykdymas);
- stiprios centralizuotos biurokratijos šalininkas;
- po įstatymų leidybos centralizavimo turi eiti administracinis decentralizavimas, kad valstybinė valia būtų pritaikyta bendruomenės poreikiams;
- valdžios praktika keičia formalų horizontalų ir vertikalų valdžių atskyrimą;
- politikos įtaka savivaldos lygmeniu turi daugiau neigiamų pasekmių nei nacionaliniu administravimo lygmeniu;
- miesto savivaldybės tarybos sistemos sukūrimo šalininkas.

**DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kokį valdžių skirstymą pasiūlė Goodnow? Kokie buvo jo argumentai?
2. Kaip Goodnow apibūdino valstybės valios raiškos ir tos raiškos vykdymo funkcijų santykį?
3. Kokių vietos savivaldos principų šalininkas buvo Goodnow?

## 5.3. Williamas Franklinas Willoughby

- 1885 – Johnso Hopkinso universiteto absolventas
- 1901 – ekonomikos dėstytojas Harvardo universitete
- 1901–1909 – Puerto Riko (JAV užjūrio valdos) vykdomosios tarybos prezidentas, išdininkas ir sekretorius
- 1910 – JAV gyventojų surašymo direktoriaus pavaduotojas
- 1912 – JAV komisijos, skirtos ekonomikos efektyvumui didinti, narys
- 1912 – Princetono universiteto profesorius
- 1914–1916 – Kinijos prezidento patarėjo teisės klausimais pavaduotojas
- 1916–1932 – Valdžios (*Government*) tyrimų instituto vadovas
- 1940–1944 – Kongreso bibliotekos konsultantas

Williamas Franklinas  
Willoughby  
(Viljamas Franklinas  
Vilaubis)  
(1867–1960)

WASHINGTON, Nov. 9.—The President to-day appointed William F. Willoughby of the District of Columbia Treasurer of the Island of Porto Rico. Mr. Willoughby will succeed Jacob Hollander of Maryland, who resigned some time ago.

William Franklin Willoughby has for over ten years last past been the expert in the United States Department of Labor. Last year at the Paris Exposition he served this Government as a member of the class, group, and superior juries for granting awards, and received the cross of the Legion of Honor from the French Government. He has also represented the Department of Labor at international congresses. He was born in 1867 and is a graduate of Johns Hopkins.

### 5.3.1. Administravimo universalumas

Turbūt didžiausias Williamo Franklino Willoughby indėlis į Amerikos viešąjį administravimą – jo tvirtas įsitikinimas, kad administravimas yra universalus. Jei taip ir yra, tuomet jį galima taikyti ir įstatymų leidžiamosios, ir teisminės, ir įstatymų vykdomosios veiklos srityse (Dimock, 1975, p. 483–485). Pagrindinės tokio įsitikinimo gairės išdėstytos jo knygoje „Modernių valstybių valdymas“ (angl. „The Government of Modern States“). Šioje knygoje, kaip ir kituose savo veikaluose, Willoughby taikė analitinį, o ne aprašomąjį metodą, nes, autoriaus požiūriu, jis pranašesnis mažiausiai dėl dviejų priežasčių: toks metodas verčia žmogų mąstyti aiškiai ir nuosekliai; antra, jis

*Ištrauka iš „The New York Times“ 1901 m. lapkričio 10 d. numerio, kurioje rašoma apie Williamo Willoughby paskyrimą eiti pareigas. Taip pat trumpai apžvelgiama jo patirtis.*



leidžia rūpimus klausimus ir susijusias detales nagrinėti praktiškai, nes priešingu atveju viskas greitai iškraipoma ir supainiojama (Dimock, 1975, p. 483–485).

Knygoje „Modernių valstybių valdymas“ autorius pateikia nemažai išsamių detalių apie savo patirtį, jam užimant Valdžios tyrimų instituto direktoriaus pareigas. Kongresas<sup>16</sup>, kaip institucija, knygoje įtaigiai vadinamas direktorių valdyba, įstatymų vykdomoji valdžia atskiriama nuo administracinės, taip pat trumpai aptariamos problemos, susijusios su administracinės valdžios sistema, personalu, materialine sritimi, tikslų siekimo būdais ir pan. (Macmahon, 1921).

Willoughby, taip pat kaip ir anksčiau aptartieji Wilsonas bei Goodow, atskyrė politinę valstybės valdžią nuo valdžios, kuri ją administruoja. Valstybė – teisinis darinys su savo suverenitetu ir įstatymų leidybos jurisdikcija, taikoma visoje jos teritorijoje – ir valstybės viduje, ir už jos ribų. Tačiau kadangi valstybė yra tik koncepcija, ji negali nieko administruoti pati ir priklauso nuo savo valdymo institucijų (Dimock, 1975, p. 483–485). Nesvarbu, ar valdžia yra monarchinė, ar respublika, jos veiklą paprastai sudaro trys dedamosios: įstatymų leidybos, vykdomosios ir teisminės valdžios funkcijos. Panašiai kaip ir Goodnow, Willoughby pabrėžia, kad pastarosios dvi funkcijos yra neatskiriamai susijusios, nes jų tikslas – užtikrinti, kad įstatymas veiktų praktiškai. Administravimas laikomas pagrindine sudėtine valdžios veikimo dalimi, nes visos trys valdžios „šakos“ jungia vienas bendras dalykas, t. y. jos visos turi organizuoti savo veiklą, funkcionuoti ir vykdyti savo funkcijas, o tai reikalauja racionalumo ir bendradarbiavimo. Kadangi visas valdymo procesas prasideda nuo įstatymų leidžiamosios valdžios, nuo šios institucijos darbo veiksmingumo neišvengiamai priklauso, kiek darbų galės nuveikti vykdomoji ir teisminė valdžios. Todėl bendra visų trijų valdžios „šakų“ pareiga – tenkinti visuomenės poreikius, neperžengiant pagrindiniuose šalies dokumentuose ir teisiniuose susitarimuose nustatytų įstatymų.

Taigi, Willoughby požiūriu, administravimas yra visapusiškas ir visapimantis. Jis naudingas tik tuomet, kai visos trys valdžios „šakos“ yra gerai organizuotos ir veikia praktiškai, priešingu atveju gerų rezultatų nepasieks nė viena iš trijų. Tokį savo požiūrį Willoughby atskleidžia savo trilogijoje: „Viešojo administravimo principai“ (angl. „Principles of Public Administration“, 1927), „Teisminės valdžios administravimo

16 Jungtinių Valstijų Kongresas (angl. *the Congress of the United States*) – JAV federalinės vyriausybės įstatymų leidžiamasis organas. Jį sudaro dvejį rūmai: Atstovų Rūmai ir Senatas.

principai“ (angl. „Principles of Judicial Administration“, 1929) ir „Įstatymų leidžiamosios valdžios organizavimo ir administravimo principai“ (angl. „Principles of Legislative Organization and Administration“, 1934).

Sunku pasakyti, kas iš Willoughby pirmtakų paveikė jo mąstymą. Jo brolis, taip pat mokslininkas, Westelis Woodbury Willoughby (teisinininkas) tikrai turėjo tam įtakos, nes jie buvo artimi ir kartu aptardavo savo požiūrius. Kitas mokslininkas, turėjęs didelę įtaką Willoughby'ui, buvo Woodrowas Wilsonas. Juos siejo mažiausiai du profesiniai aspektai: Wilsonas apgynė daktaro disertaciją, o vėliau dėstė Johnso Hopkinso universitete (*Johns Hopkins University*); po kurio laiko jie abu susitiko Prinstituto universitete (*Princeton University*). Be to, yra įrodymų, kad Wilsono knyga „Valstybė“ (angl. „The State“) galbūt paskatino jį parašyti knygą „Modernių valstybių valdymas“ (angl. „The Government of Modern States“), nors abi labai skiriasi. (Dimock, 1975, p. 483).

### 5.3.2. Valdžių padalijimo principai

Knygoje „Modernių valstybių valdymas“ (angl. „The Government of Modern States“) (1919) W. F. Willoughby primena, kad tradiciškai valstybinė valdžia skirstoma į tris valdžios šakas: teisminę, įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją. Pasak Willoughby, remiantis šiuo klasifikacijos principu, visos valstybinės valdžios galios nuo seno suvokiamos kaip priklausančios vienai ar kitai iš trijų didžiųjų šakų pagal tai, su kuo yra susijusios: (1) įstatymų nustatymu arba patvirtinimu; (2) tokių įstatymų aiškinimu; ir (3) jų vykdymu (Willoughby, 1919, p. 228–229). Šios trys šakos buvo pavadintos įstatymų leidybos, teismine ir vykdomąja. Žvelgiant struktūriškai, manyta, kad valstybinė valdžia sudaryta iš trijų didžiųjų dalių, kurių funkcijos – įstatymus priimti, patvirtinti ir vykdyti.

Willoughby nesutinka su tokiu valdžios padalijimu ir siūlo klasifikaciją, kai valdžia skirstoma į penkias rūšis: *elektoratą, įstatymų leidybos, teisminę, vykdomąją ir administracinę*. Autoriaus teigimu, nors pirmiau minėtas valstybinės valdžios dalijimas į tris šakas sulaukė tokio visuotinio pripažinimo, kad jis laikomas klasikiniu valstybinės valdžios suskirstymu, Willoughby argumentuoja, jog „pagal mokslinę analizę jis nelaikomas tinkamu; be to, mėginimai veikti pagal tokią klasifikaciją ne tik gali baigtis painiava, bet gali kilti ir rimtų sunkumų, stengiantis išspręsti praktines valstybinės valdžios skirstymo problemas, susijusias su jos funkcijomis“ (Willoughby, 1919, p. 229). Pasak mokslininko, tradicinės klasi-

fikacijos sistemos yda yra ta, kad pagal ją nėra aiškiai išskirtos elektoratas ir administravimo funkcijos. Knygoje dėstoma, kad šios funkcijos labai skiriasi nuo tų, kurios numatytos pagal skirstymą į tris šakas, ir labai svarbu, kad praktiškai organizuojant valdžios darbą būtų suvokta, jog jos skiriasi savo pobūdžiu.

### ***Elektoratas kaip atskira valstybinės valdžios sritis***

Taigi Willoughby elektoratą pateikia kaip atskirą valstybinės valdžios šaką:

*„Tuo metu, kai nusistovėjo valstybinės valdžios klasifikacija į tris šakas, t. y. į įstatymų leidybos, teisminę ir vykdomąją, pirmaujančios pasaulio šalys buvo monarchijos. Elektoratas, koks jis suvokiamas šiandien, arba neegzistavo, arba jo vaidmuo, sprendžiant, kaip turėtų būti tvarkomi tuometiniai valdžios reikalai, buvo menkas, [...]. Iškilus liaudies valdžiai (angl. Popular Government), pati valdžios problema radikaliai pasikeitė. Vieno valdovo rankose buvusios valdžios vadelės atiteko paprastiems žmonėms. Šie buvo priversti patys organizuoti gautų įgaliojimų naudojimą ir įgyvendinimą. Tai jie padarė, rinkdami narius, kurie jiems atstovautų. Tie nariai sudaro elektoratą, t. y. teisę balsuoti arba rinkti turinčių piliečių grupę.*

*Reikia pasakyti, kad ši grupė sudaro ne tik atskirą šalies politinės sistemos dalį, tačiau turi ir aiškiai išskirtas ir apibrėžtas funkcijas. Elektoratui egzistuojant kyla daug atskirų klausimų: kaip jį reikėtų sudaryti, kokios turėtų būti jo galios ir pareigos, kokie yra jo veiklos metodai, koks jo santykis su kitomis valdžios šakomis ir pan. Šiai valdžios šakai būdinga problema – demokratijos ir atstovaujamosios valstybinės valdžios dilema. Todėl galima daryti išvadą, kad elektoratas turėtų būti pripažintas kaip atskira valstybinės valdžios šaka, o su ja susijusios problemos turėtų būti nagrinėjamos atskirai“ (Willoughby, 1919, p. 229–230).*

Willoughby siūlo dvi elektorato traktavimo pozicijas: į elektoratą galima žvelgti kaip į sudėtinę valdžios aparato dalį arba kaip į savarankišką, valstybinės valdžios sistemai nepriklausantį darinį. Jei valdžia yra grynai atstovaujamojo pobūdžio, laikytis šios nuostatos yra naudinga. Kita vertus, „kai elektoratas, kaip, pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose,

pasitelkdamas „iniciatyvos“ ir „referendumo“ priemonės, siekia vykdyti tam tikras išimtinai valstybinės valdžios funkcijas, tokias kaip valstybinės valdžios politikos ir programos formulavimas ir dalyvavimas praktinėje įstatymų leidybos veikloje, turbūt geriau laikyti jį valdžios aparato sudėtine dalimi“ (Willoughby, 1919, p. 230–231). Tikrovėje palyginti mažai svarbu, kuri iš šių dviejų nuostatų pasirenkama. Willoughby pabrėžia, kad svarbu elektoratą suvokti kaip atskirą valstybinės valdžios sritį ir kad su juo susijusias problemas spręsti yra lygiai taip pat sunku kaip ir kitų valdžios šakų problemas.

### ***Administravimas kaip atskira valdžios sritis***

Penktoji savarankiška valstybinės valdžios sritis, anot Willoughby, yra administravimas:

„Kai valdžia klasifikuojama į tris sritis, apie administravimą nekalbama kaip apie atskirą valdžios funkciją ar sritį. Net jei į administravimą kaip į funkciją atsižvelgiama apskritai, jis painiojamas su vykdomosios valdžios funkcijomis ir traktuojamas kaip šios valdžios šakos funkcijų dalis. Iš tikrųjų šios dvi sąvokos – „vykdomoji“ ir „administracinė“ – labai dažnai vartojamos beveik sinonimiškai. Deja, tai yra visiškai neteisinga, nes [...] jos turėtų būti vartojamos kaip konotacinės, t. y. turinčios papildomą reikšmę, o tos reikšmės yra visiškai skirtingos savo pobūdžiu.

Norint suprasti minėtų dviejų sąvokų skirtumą (tada, kai jos vartojamos tinkamai), būtina atskirti du dalykus. Pirma, suprasti, kad įstatymus vykdyti privalu, ir faktiškai daryti tai, ko reikalauja įstatymas, yra du skirtingi dalykai. Tai ypač akivaizdu, kai valdymo įgaliojimus praktiškai pasiskirsto tam tikros institucijos ar padaliniai. Tokiais atvejais, savaime suprantama, turi būti kokia nors valdžia, kuri prižiūrėtų, kad įstatymų būtų laikomasi iš tikrųjų, kuri reguliuotų tokį pasiskirstymą, nustatytų specialias atskirų padalinių pareigas ir reglamentuotų jų ryšius. Be tokios institucijos atskirų dalių neįmanoma susieti į vieną darnią sistemą ir priversti jas dirbti tinkamai vienai su kita bendradarbiaujant, kad būtų pasiekti bendri tikslai“ (Willoughby, 1919, p. 231).

Taigi, anot Willoughby, vykdomoji valdžia prižiūri įstatymų įgyvendinimą ir jų laikymąsi bei paskirsto funkcijas institucijoms, o administracinė valdžia organizuoja patį įgyvendinimo procesą.

### 5.3.3. Viešojo administravimo principai

Willoughby, kaip ir kiti to meto mokslininkai, pavyzdžiui, Gulickas (plačiau bus rašoma 5.5 poskyryje) daug dėmesio teikia principams, kuriais būtų vadovaujamosi organizuojant administratorių veiklą, kad ši būtų efektyvesnė. Todėl vietoj dėmesio demokratinei atsakomybei stiprėja dėmesys struktūrai, kontrolei ir efektyvumui (Denhardt, 2001, p. 86–87). Požiūrį į efektyvaus viešojo administravimo principus Willoughby atskleidžia savo trilogijoje:

- Knygoje „**Viešojo administravimo principai**“ (angl. „Principles of Public Administration“, 1927) efektyvumo paieškas Willoughby pradeda nuo įstatymų leidybos, kuri nukreipia, prižiūri administracinę valdžią ir jai vadovauja. Jo nuomone, tai galima daryti įvairias būdais: iš anksto išsamiai viską aprašyti, kas ir kaip turi būti padaryta, arba suteikti didesnius įgaliojimus veikti savo nuožiūra ir reikalauti ataskaitų. Atsakomybė už politikos vykdymą, jo nuomone, turėtų būti sutelkta vyriausiojo pareigūno rankose – tai pirmas žingsnis administracinę valdžią paverčiant „*viena integruota administracinė mašina*“ (Willoughby, 1927, p. 37). Pasak Willoughby, kitas žingsnis, kuriant tokią mašiną, yra sujungti įvairių vykdomosios valdžios departamentų veiklą taip, kad grupės, atliekančios panašias funkcijas, būtų šalia viena kitos. Toks metodas leidžia dirbti ekonomiškiau ir efektyviau. O principai, kurių reikia laikytis, yra tokie patys kaip ir privačiame sektoriuje – įsakymų vienovė, hierarchinė valdžia, darbo pasidalijimas (Denhardt, 2001, p. 86–87).
- „**Teisminės valdžios administravimo principuose**“ (angl. „Principles of Judicial Administration“, 1929) apie valdžių atskyrimą kalbama mažiau, tačiau daug rašoma apie padidėjusio geresnio administravimo ir metodikos poreikį. Iš tikrųjų, galima sakyti, kad visoje knygoje būtent apie tai ir kalbama. Willoughby gana taikliai apibūdina įstatymų laikymosi klausimą: daugumą įstatymų vykdyti priverčia administracinės įstaigos, o ne teismai (Dimock, 1975, p. 484). Administratoriui ir materialinė, ir procesinė teisė rūpi vienodai. O teisminės valdžios administravimas skirstomas į dvi dalis: pirma – tarnybos ar tarnybų, kurių funkcija – prižiūrėti, kad įstatymai būtų vykdomi tiksliai, sukūrimas (arba organizavimas) ir funkcionavimas administraciniame padalinyje; antroji dalis – teismai, kurių funkcija – priimti nuosprendžius, su-

sijusius su klausimais, dėl kurių į teismus kreipiasi administracinių įstaigų pareigūnai ar asmenys, siekiantys, kad būtų apibrėžtos jų teisės (Willoughby, 1929, cit. Dimock, 1975, p. 484). Willoughby požiūriu, administravimas yra bendras, vienodai taikomas teisams, įstatymų leidybos institucijoms ir programos valdymo sistemai bei veiklai.

- Knygoje **„Įstatymų leidžiamosios valdžios organizavimo ir administravimo principai“** (angl. „Principles of Legislative Organization and Administration“, 1934) Willoughby plėtoja įgaliojimų padalijimo temą. Pasak autoriaus, įstatymų leidybos organas yra visos administracinės valdžios šaltinis. Pateikdamas konkretų pavyzdį ir jį nagrinėdamas, jis aiškina, kiek įgaliojimų padalijimo darbo Kongresas prisiima, palyginti su tuo, ką jis sukuria ir finansuoja (Dimock, 1975, p. 484). Kaip direktorių valdyba, Kongresas netgi gali nustatyti administracinių įstaigų darbo tvarką. O keliuose vietose jis aiškina, kodėl, jo manymu, atsakinga valdžia labiau pageidaujama nei esama kontrolės ir pusiausvyros sistema (Willoughby, 1934, cit. Dimock, 1975, p. 484).

**Pagrindinės Williomo F. Willoughby nagrinėjamos temos:**

- penkios valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji, teisminė, administracinė, elektoratas;
- efektyvaus administravimo principai: įsakymų vienovė, hierarchinė valdžia, darbo pasidalijimas;
- dėmesys struktūrai, kontrolei, efektyvumui;
- du būdai užtikrinti administracinę atskaitomybę: 1) iš anksto išsamiai aprašyti veiklą, 2) suteikti daugiau laisvės ir reikalauti ataskaitų;
- vykdomosios valdžios departamentų veiklos sujungimas, kad atliekantys panašias funkcijas būtų vienas šalia kito.

**DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kaip Williamas F. Willoughby aiškino administravimo universalumą?
2. Kokie buvo Williomo F. Willoughby argumentai išskirti penkias valdžios rūšis?
3. Kokius efektyvaus administravimo principus siūlė diegti Williamas F. Willoughby?

## 5.4. Leonardas Dupee White'as



Leonardas Dupee  
White'as  
(Leonardas Diupė  
Vaitas)  
(1891–1958)

- 1914 – bakalauro laipsnis Dartmoutho koledže (*Dartmouth College*)
- 1915 – magistro laipsnis Dartmoutho koledže
- 1915–1918 – viešojo valdymo dėstytojas Clarko universitete
- 1918–1920 – Dartmoutho koledžo politikos mokslų dėstytojas
- 1921 – filosofijos daktaro laipsnis Čikagos universitete
- 1920–1958 – politikos mokslų docentas, vėliau profesorius, profesorius emeritas Čikagos universitete  
(pagal Gaus, 1958)

L. D. White'as viešojo administravimo mokslinėje disciplinoje žinomas kaip pirmojo viešojo administravimo vadovėlio „Įvadas į viešojo administravimo studijas“ (angl. „Introduction to the Study of Public Administration“, 1926) autorius. Mokslininkai, nagrinėję ir aprašę L. D. White'o veiklą ir darbus, pabrėžė jo svarų indėlį į viešojo administravimo mokslinę discipliną. Kaip teigė vienas iš jo biografijos sudarytojų, Johnas M. Gausas (John M. Gaus) (1958), L. D. White'o charakteris, darbas ir kūryba turi „*plintančią ir tylią galią*“ (p. 231). Savo darbuose jis sukūrė bendro pobūdžio viešojo administravimo teoriją, pagrįstą sisteminiais tyrimais nuo vietos valdžios, nacionalinės vyriausybės iki vyriausybių bei sistemų kitose šalyse. „*Iš tikrųjų, dar prieš šiai frazei tapant populiariai, L. D. White'as mąstė „globaliai ir veikė lokaliai. Jis buvo teoretikas plačiausia žodžio prasme ir preciziškas žmogus smulkiausių detalių atžvilgiu*“ (Weber, 1996, p. 41).



1922 m. Nacionalinės mokslinių tyrimų tarybos Valstijų ryšių skyrius paprašė White'ą atlikti tyrimą apie Ilinojaus valstijos vykdomosios valdžios reorganizacijos planą ir jo poveikį moksliniams tyrimams, atliekamiems valstijos vyriausybėje. Remdamasis šiuo tyrimu, White'as 1923 m. išleido savo pirmą darbą „Mokslinių tyrimų padėtis Ilinojuje“ (angl. „The Status of Scientific Research in Illinois“). 1924 m. pasirodė antrasis jo darbas „Tyrimų finansinės kontrolės vertinimas valstijų vyriausybėse“ (angl. „Evaluation of Financial Control of Research in State Governments“). Abu šie darbai 1925 m. buvo paskelbti „Nacionalinės mokslo tarybos biuletenyje“ (Nr. 49) (Weber, 1996, p. 43). Minėtuose darbuose išdėstytos pirminės White'o idėjos ir mintys apie viešąjį administravimą.

#### 5.4.1. Sisteminis požiūris į viešąjį administravimą

Vadovėlio „**Ivadas į viešojo administravimo studijas**“ (1926) įžangoje, pritardamas Wilsono požiūriui, White'as dėsto, kad administravimas, kai nusprendžiama dėl principų, negali būti suprantamas tik „*kaip praktinės detalės, kurias tarnautojai gali sutvarkyti*“. Vis dėlto L. D. White'as pabrėžia, kad iki to laiko nebuvo atlikta sisteminės viešojo administravimo analizės. Knygoje autorius remiasi keturiomis pagrindinėmis prielaidomis. Pirmoji prielaida, kad esminės administravimo proceso savybės, pastebimos savivaldybės, valstybinėje ar federalinėje administracijose, yra panašios, todėl nėra prasmės nagrinėti jų atskirai. Antroji prielaida, kad administravimo studijos turėtų prasidėti nuo vadybos, o ne nuo teisės pagrindų. Trečioji prielaida, kad administravimas vis dar suvokiamas kaip menas, tačiau vis labiau linkstama jį transformuoti į mokslinę sritį. Ketvirtoji prielaida, kad administravimas tapo ir toliau bus modernaus valdymo pagrindas (White, 1926; in Shafritz ir Hyde, 2007, p. 49–56).

White'as tikėjo, kad kiekviena specializuota administravimo sritis, tokia kaip viešojo sveikata, greitkelių statyba, mokesčių rinkimas ar švietimas, yra svarbios (White, 1926, p. viii). Dėl to jis iškėlė tokį vadovėlio tikslą – aptarti „*tam tikras fundamentalias problemas*“, bendras visoms „*administravimo šakoms*“, neatsižvelgiant į valdžios lygmenį. White'as nurodė tris pagrindines problemines sritis: organizavimą, personalo valdymą ir finansus. Savo knygoje White'as norėjo pateikti „*sutvarkytų santykių sistemą*“, kuri „*nurodo problemas*“ ir skatina „*produktyvią pažangą*“ (White, 1926, p. viii). Jis buvo susirūpinęs dėl to, kad kartais gali pasiro-



dyti dogmatiškas, bet patikino savo skaitytojus, kad „*visi klausimai yra paliekami atviri*“.

*Viešąjį administravimą White'as apibrėžė kaip „žmonių ir išteklių vadybą įgyvendinant valstybės tikslus“*

(White, 1926, p. 4).

Toks apibrėžimas išskiria prioritetą vadybiniam administravimo aspektui minimizuojant legalistinį (įstatymišką) ir kitus formalius ar formalizuotus viešojo sektoriaus organizacijų veiklos aspektus. Tai sieja valdžios institucijų elgesį su kitu visuomeninių organizacijų elgesiu, kai geras valdymas yra pripažįstamas kaip būtinas sėkmingos veiklos elementas. Administravimo užduotis yra „*efektyviai panaudoti išteklius, kuriais disponuoja tarnautojai*“. Kiti uždaviniai yra vykdyti asmens teisių apsaugą, ugdyti piliečių galių ir pilietinės atsakomybės jausmą, tinkamai pripažinti daugialypių viešosios nuomonės aspektus, palaikyti tvarką ir suteikti gerovės minimumą valstybėje. Be to, geras administravimas yra apibūdinamas kaip „*nuostolių eliminavimas, medžiagų ir energijos išsaugojimas ir greičiausias bei visiškas (complete) viešųjų tikslų pasiekimas atsižvelgiant į ekonomiką ir darbuotojų gerovę*“ (White, 1926, p. 2–4).

White'ui labiausiai rūpi, kaip kiekvienas administratorius naudoja savo galią ir valdžią bendros visuomenės pažangos ir atskirų piliečių toje visuomenėje labui. Jis teigia, kad turėtų būti žinomi sėkmingos veiklos standartai, bet taip pat turi būti supratimas, kad dažnai tikslai yra sunkiai apibrėžiami ir nepamatuojami (White, 1926, p. 56–61, 206–208). Be to, jis patvirtino būtinumą atskirti politiką nuo administravimo, bet pripažino, kad viešasis administratorius gyvena politinėje aplinkoje ir yra veikiamas daugelio politinių veiksmų (p. 49). Žvelgiant iš šios perspektyvos, White'as mato bendrus aspektus, siejančius visą viešąjį administravimą.

#### 5.4.2. Centralizacija ir integracija

Kita White'o darbuose vyraujanti tema buvo administracinės centralizacijos ir integracijos sampratos. White'as teigė, kad dvi pagrindinės problemos, su kuriomis susiduria viešasis administravimas, yra būtent centralizacija ir integracija (Weber, 1996, p. 45). Jis apibrėžia centralizaciją kaip administracinių užduočių, į kurias įtrauktas daugiau nei vienas valdžios lygmuo, atskaitos tašką. Jam atrodė, kad didėjanti centralizacija yra grindžiama didesne administracine kompetencija, tai yra lygmuo,

kuriuo įmanoma teikti vienodas paslaugas pagal poreikius ir vienodai traktuoti visus piliečius. Tačiau netrukus White'as įžvelgė centralizacijos pavojų demokratinei visuomenei. Kuo labiau centralizuota biurokratinė mašina, tuo labiau ji tampa nepriklausomu valdžios centru, tuo labiau tikėtina, kad ji bandys kištis į procesus, kuriais demokratiška vyriausybė stengiasi kontroliuoti savo pareigūnus (Denhardt, 2001, p. 83–84). Jo argumentai prieš centralizaciją:

- 1) kai kuriuos reikalus geriau tvarkyti vietiniu lygmeniu;
- 2) centrinės administracijos pareigūnai gali elgtis savavališkai;
- 3) centralizacija neleis piliečiams įgyti patirties atliekant savo pilietines pareigas.

Integraciją White'as apibrėžė kaip viešojo administravimo organizavimą ir funkciją viename valdžios lygmenyje (Weber, 1996, p. 45). White'as teigė, kad taip galima išvengti pasikartojančių, dubliuojančių tarnybų, agentūrų nepriklausomybės ir koordinavimo trūkumo bei apribojimų ir apsaugos priemonių nebuvimo. Tie, kurie nesutinka su šiuo teiginiu, sako, kad valdžios centralizacija sukuria politinio piktnaudžiavimo galimybę ir riboja politinės kontrolės galimybę. White'as, ieškodamas pusiausvyros, sutelkė dėmesį į atskaitomybės bei kontrolės mechanizmus, kurie leistų vyriausiajam vadovui veiksmingiau prižiūrėti atsakingų viešųjų institucijų veiklą (Denhardt, 2001, p. 83–84).

### 5.4.3. Viešojo administravimo tyrimai

#### ***Miesto valdymo tyrimas***

1926 m. balandį White'as pradėjo penkis mėnesius trukusią miestų valdytojų apklausą ir 1927 m. pabaigoje paskelbė savo išvadas knygoje „Miesto valdytojas“ (angl. „The City Manager“) (1927). Tyrimo apie miesto valdytojus tikslas buvo išnagrinėti vieną iš pagrindinių viešojo administravimo problemų, kaip sudaryti „*efektyvus ir atsakingo administravimo sąlygas*“ (White, 1927, p. xii). White'as tyrimo metu apėmė 23 pagrindinius didmiesčius. Jis apklausė miesto valdytojus bei miesto darbuotojus ir gyventojus.

Turbūt pats įdomiausias knygos skyrius yra apie „Miesto valdytoją ir tarybą“. Šiame skyriuje White'as aprašo, kaip jis atrado du vyraujančius požiūrius į miesto valdytojo vaidmenį. Vienas požiūris teigia, kad miesto valdytojas yra tarybos tarnautojas ir turi reaguoti į tarybos politikos sprendimus. Kito požiūrio teigimu, valdytojas yra aktyvus ir tarnauja

ne tik tarybai, bet ir bendruomenei „*skatindamas visuomeninę mintį*“ (White, 1927, p. 182–98). White'as padaro išvadą, kad šios dvi teorijos iš tikrųjų yra „*jų [valdytojų] elgesio postracionalizavimas*“ (White, 1927, p. 199). Tikrovėje valdytojai yra linkę veikti tarp šių dviejų kraštutinių ir vadovautis „*daugiau ar mažiau oportunistine politika, keistis, atsižvelgiant į besikeičiantį tarybų pobūdį ir problemos tipą*“ (White, 1927, p. 199).

### ***Viešojo sektoriaus darbuotojų tyrimai***

1929 m. White'as išleido studiją „Darbo viešajame sektoriuje prestižo vertė“ (ang. „The Prestige Value of Public Employment“). Nuo 1927 m. iki 1928 m. jis analizavo ir vertino visuomenės vertybinių nuostatų apie viešuosius darbuotojus ryšį ir viešųjų darbuotojų moralinę būseną. White'as buvo vienas pirmųjų, pripažinusių, kad visuomenės požiūris į valstybės tarnybą veikia valstybės tarnautojų darbo rezultatus. Jis buvo įsitikinęs, kad „*asmens savo darbo vertės suvokimas yra stipriai veikiamas tuo, ką apie jį mano kiti*“ (White, 1929, p. 1; cit. pagal Weber, 1996, p. 47.) White'o pateikti rezultatai parodė, kad, nors ir neįtikėtina, vyresnio amžiaus, išsilavinusių, turtingų baltųjų vyrų nuomonė apie viešąją tarnybą yra prasčiausia. Jis taip pat nustatė, kad nuomonės buvo formuojamos labiau remiantis atsitiktiniais atvejais negu atsižvelgiant į faktines teikiamų paslaugų patirtis ar žiniasklaidos informaciją. Apskritai White'as nustatė, kad visuomenės dauguma yra priešiška nusiteikusi viešojo sektoriaus darbuotojų atžvilgiu. Verta atkreipti dėmesį į White'o tyrimo išvadas, nes jis nekaltina piliečių dėl to, kad jie neturi supratimo apie viešojo sektoriaus darbuotojų teikiamas paslaugas, taip pat jis nekaltina ir viešųjų tarnautojų už produktyvumo trūkumą. Tačiau, mokslininko teigimu, „*gambiausiųjų bendruomenės protų ir ekonomiškai nepriklausomų žmonių nesidomėjimas viešaisiais reikalais ir paliko savivaldybės tarnybos valdymą politikų valiai*“ (White, 1929, p. 153; cit. pagal Weber, 1996, p. 47). Šis teiginys parodo didelę pagarbą, kurią White'as jautė viešojo administratoriaus pareigoms. Jis atskyrė viešąjį administratorių nuo tų, kurie atlikdavo supaprastintas administravimo užduotis. Jis manė, kad viešasis administratorius buvo tas, kuris „*nukreipia, koordinuoja ir kontroliuoja kitų veiklą*“ (White, 1926). Kitaip tariant, White'as integravo į administravimą vadybinius aspektus, kurie sudaro valstybės tarnautojų kasdienės veiklos pagrindą. Taigi White'as nustatė viešojo administravimo profesijos ribas ir remdamasis tyrimo rezultatais savo studijoje „Darbo viešajame sektoriuje prestižo vertė“ pabrėžė šios profesijos svarbą.

#### 5.4.4. Indėlis į viešojo administravimo praktiką

##### ***Darbas viešosios tarnybos komisijoje***

1935 m. JAV vidaus reikalų sekretorius Haroldas L. Ickesas paprašė White'ą eiti pareigas kaip respublikonų narį Viešosios tarnybos komisijoje (Weber, 1996, p. 51). Leonardas White'as sutiko eiti šias pareigas ir buvo prisaikdintas 1935 m. vasario 5 d. Būtent būdamas komisaru L. D. White'as atsiskleidė kaip itin lojalus ir atsidavęs pareigūnas. White'as labai aktyviai rėmė profesionalios valstybės tarnybos sistemą. Jis prieštaravo protekcinėi sistemai ir kartais atrodė, kad atvirai konfliktavo su administracija. White'o teigimu, Ruzveltas iš tikrųjų rėmė ir skatino jį (Weber, 1996, p. 51).

##### ***Amerikos viešojo administravimo draugijos sukūrimas***

1939-ųjų gruodį White'as padėjo organizuoti Amerikos viešojo administravimo draugijos (angl. *the American Society for Public Administration* – ASPA) įkūrimą. ASPA buvo įkurta kaip profesinė asociacija tiems, kurių darbas ar studijos buvo susijusios su viešuoju administravimu. Bendras draugijos tikslas buvo užmegzti glaudesnius mokslininkų ir praktikų ryšius (Stone, 1975). Per pirmąją ASPA susitikimą buvo vieningai sutarta, kad reikalingas profesinis žurnalas, kuriame būtų galima keistis idėjomis. Draugija pradėjo žurnalo „Viešojo administravimo apžvalga“ (angl. „*Public Administration Review*“ – PAR) leidybą ir išrinko White'ą vyriausiuoju redaktoriumi. White'as išdėstė keletą įžvalgų dėl savo PAR vizijos. Remiantis jo komentariais konferencijose ir PAR išspausdintų straipsnių tematika jam einant vyriausiojo redaktoriaus pareigas, galima teigti, kad jis žiūrėjo į PAR kaip į praktikų žurnalą, kuriam įtakos darė ir mokslininkai. ASPA antrojo metinio susitikimo protokolas rodo, kad White'as prašė daugiau straipsnių, parašytų praktikų ir analizuojančių praktines viešojo sektoriaus problemas (Weber, 1996, p. 56).

#### 5.4.5. White'o nagrinėtos temos ir pagrindinės idėjos

Jeffrey A. Weberis (1996), išsamiai istoriškai išnagrinėjęs L. D. White'o mintis ir idėjas viešojo administravimo srityje, pabrėžė jų validumą (patikimumą) šiandien. Apibendrinęs L. D. White'o darbus, Weberis apibrėžė šias pagrindines White'o temas:

**Pagrindinės Leonardo Dupee White'o nagrinėtos temos ir idėjos:**

- gero administravimo principai yra tie patys visuose valdžios lygmenyse ar šalyse / valstybėse;
- administravimo tikslas yra kuo veiksmingiau panaudoti valstybės išteklius, kad būtų įgyvendinti viešosios politikos sprendimai;
- viešojo administravimo metodus ir būdus galima patobulinti pasitelkiant mokslą ir technologijas, bet metodų ir būdų taikymas yra vadybos ir vadovavimo menas;
- viešasis administravimas dėl savo funkcionavimo sričių įvairovės yra daugia-disciplinis. Todėl į viešojo administravimo studijas turėtų būti žiūrima iš įvairių disciplinų perspektyvos;
- efektyvus valdžios sektoriaus administravimas galimas tik ten, kur yra aukštos kvalifikacijos, profesionalus administracinis personalas, išrinktas remiantis konkursine sistema;
- valdžios centralizacijos ir integracijos galimybės sutelkiant dėmesį į atskaitomybės ir kontrolės mechanizmus;
- bendruomenės administracinis pajėgumas grindžiamas bendruomenės technologijomis, socialinėmis ir asmeninėmis normomis ir jos lyderių bei vadovų savybėmis.

Kiekviena šių temų yra aktuali ir šiandieniniam viešajam administravimui. White'as turėjo unikalų gebėjimą apibendrinti visas šias temas, pateikti glaustai ir lengvai skaitomu stiliumi (Weber, 1996, p. 62).

**DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kaip Leodnardas D. White'as aiškino centralizacijos ir integracijos svarbą viešojo administravimo efektyvumui?
2. Kaip paaiškintumėte Leodnardo D. White'o argumentus prieš centralizaciją?
3. Koks buvo Leodnardo D. White'o požiūris į valstybės tarnybą?
4. Kokias viešojo administravimo tobulinimo priemones numatė White'as?

## 5.5. Lutheris Hasley Gulickas

- 1914 – baigė Oberlino koledžą
- 1920 – politikos mokslo daktaro laipsnis Kolumbijos universitete
- 1921–1942 – Kolumbijos universiteto dėstytojas, profesorius
- 1921–1962 – Viešojo administravimo instituto (*Institute of Public Administration*) prezidentas
- 1936–1938 – prezidento Ruzvelto komiteto dėl valdymo reformų narys
- 1954–1956 – Niujorko administratorius



Lutheris Hasley Gulickas  
(Liuteris Haslis Gulikas)  
(1892–1993)

Lutherio Halsey Gulicko gyvenimiška veikla ir darbai apima beveik visą šiuolaikinį viešąjį administravimą. Gulickas yra vienas iš dažniausiai cituojamų autorių administravimo srityje. Jo darbų sąrašas didžiulis – apie 200 publikuotų knygų, ataskaitų, dokumentų ir straipsnių bei daugiau nei 250 žinomų nepublikuotų kalbų, komentarų, juodraščių ir įvairiausių dokumentų (Riper, 1998, p. 187–233). Pabrėžtinas Gulicko indėlis į hierarchinio valdymo stiprinimą būnant prezidento F. D. Roosvelto Administracinio valdymo komiteto nariu ir vienu iš „Naujojo kurso“ („New Deal“) programos kūrėju.

### 5.5.1. Valdymo reformų projektai

L. Gulickas yra pripažintas kaip vienas iš šiuolaikinės administracinės minties kūrėjų. Pirmosios mokslinės minties plėtojimo užuomazgos pasirodė jau 1923 m., kai Gulickas pirmą kartą aprašė administracinį chaosą, kuris, anot autoriaus, buvo būdingas daugeliui vietinės valdžios

institucijų, bei pateikė jų reformų projektą. 1933 m. straipsnyje apie „Politiką, administravimą ir naująjį kursą“ (angl. „Politics, Administration and the New Deal“) jis skatino administracines reformas nacionaliniu mastu numatant poreikį turėti stiprią nacionalinę vyriausybę, vadovaujamą gerai organizuoto vyriausiojo vykdomojo vadovo (Riper, 1990, p. 609–614). Straipsnyje pateikiamas įžvalgus tyrimas, dešimtmečiais lenkiantis savo laiką keliais požiūriais. Jo įvadinė tema yra įprastas argumentas už centralizaciją, išskyrus tai, kad ši kartą Gulickas atkreipia dėmesį į didėjančią federalinės vyriausybės ir valstijų valdžios fragmentaciją. Dėl kitų klausimų ši esė yra iš tiesų pranašiška. Pavyzdžiui:

*„Visų pirma, būtina persvarstyti esamą valdžios paskirstymą tarp valstijų ir Federalinės vyriausybės. Valstijos privalo perduoti Federalinei Vyriausybei pagrindinę kontrolę virš visų verslo, transporto, bankininkystės ir mokesčių sričių. Antra, būtinas pokytis, kad nacionalinė vyriausybė ne tik perimtų šį nemenką savo buvusių galių išplėtimą, bet taip pat ir vykdytų savo visiškai naujas funkcijas kaip didžiulė holdingo įmonė, kuri vykdo pagrindinę kontrolę dėl atlyginimų, valandų ir darbo sąlygų, kainų ir paskirstymo, pelno, finansų ir bendros prekybos praktikos ne tik visame pagrindinių pramonijų, bet taip pat ir pagrindinėse žemės ūkio srityse“ (Gulick, 1933, cit. Riper 1998, p. 205).*

Taigi, anot Gulicko, nacionalinė valdžia turėtų tapti aukščiausia holdingo bendrove, kuri numatytų ir sudarytų pagrindinį nacionalinį veiklos planą. Minėtame straipsnyje L. Gulickas taip pat pripažįsta, kad sunku atskirti politiką ir administravimą. Gulickas savo požiūrį grindžia administratoriams suteikta teise veikti savo nuožiūra. Pasak Gulicko, netgi tie, kurie tiesiogiai bendradarbiauja su žmonėmis, kartais turi elgtis savo nuožiūra, nors taip vyksta dažnai „*prastai organizuotose ir blogai valdomuose administraciniuose padaliniuose*“ (Gulick, 1933, p. 562). Tačiau Gulickas pripažįsta, kad vis labiau būtinas administracinis lankstumas.

### 5.5.2. Raštai apie administravimo mokslą

Geriausiai Lutheris Gulickas yra žinomas kaip 1936–1937 m. prezidento Franklino D. Roosevelto Administracinio valdymo komiteto narys. Gulickui dirbant komitete jo iniciatyva buvo sudaryti „Raštai apie

administravimo mokslą“ (angl. *Papers on the Science of Administration*). Iš dviejų raštų, kuriuos jis asmeniškai parašė – „Pastabos apie organizavimo teoriją“ (angl. „Notes on the Theory of Organization“) (1937) buvo tas indėlis, kad jie tapo atspirties tašku daugeliui vėlesnių viešojo administravimo teorijos vystymo krypčių. Visų pirma, Gulickas pabrėžė, kad vyriausybės organizacijose, kaip ir organizacijose apskritai, yra svarbu tinkamai paskirstyti darbą ir parinkti tinkamas koordinavimo ir kontrolės priemones. Jis nurodė principus, kaip veikla galėtų būti paskirstyta (pagal tikslą, procesą, asmenis arba daiktus, vietą) ir kaip ji galėtų būti koordinuojama (valdžia priklauso vienam vadovui, kuris skiria visas jėgas įstaigos darbui efektyviai koordinuoti, apibrėžia vyriausiojo vadovo pareigas). Gulicko tikslas buvo padėti pamatus efektyviai ir veiksmingai valdyti vyriausybės organizacijas (Denhardt, 2001, p. 87–89).

Straipsnyje Gulickas apibrėžia vyriausiojo vadovo darbą santrumpa POKVKAB – planavimas, organizavimas, personalo komplektavimas, vadovavimas, koordinavimas, atsiskaitymas ir biudžeto sudarymas (angl. POSDCORB – *Planing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*). Reiktų atkreipti dėmesį, kad Gulickas pirmasis išskyrė vadovavimo funkciją, ją apibūdindamas kaip sprendimų priėmimo ir jų perdavimo veiklą. Straipsnyje vis dėlto išskirtinai remiama klasikinė organizacijos struktūra, taip pat apmąstoma viešojo administravimo ateities tendencija (Fitch, 1990, p. 604–608).

### 5.5.3. Alternatyvūs požiūriai į administravimą

Gulicko patirtis tvarkant Niujorko reikalus 1950–1956 m. lėmė ilgąmetį domėjimąsi miestų ir sostinių problemomis, todėl atsirado keletas publikacijų, įskaitant „Sostinės problema ir Amerikos idėjos“ (angl. „The Metropolitan Problem and American Ideas“, 1962). Domėjimasis ekonomika, sociologija ir kultūrine antropologija, kartu su fizika ir biologija skatino taikyti administravimui naujas metaforas ir palyginimus iš šių sričių. Pavyzdžiui, 1983 m. straipsnyje „Šiadieninio viešojo administravimo apžvalga ir ateities gairės“ (angl. „The Dynamics of Public Administration Today as Guidelines for the Future“) jis teigė, kad „*kiekviena vyriausybinių organizacija yra sociobiologinė sistema... bet ne mašina*“, tarp kitko, pabrėždamas, kaip skiriasi jo suvokimas nuo mechanistinio požiūrio, asocijuojamo su vyriausybės-mašinos metafora. 1936 m. jis buvo parašęs „Pastabose“ (*Notes*):



*„Organizacijai ... būtina įsteigti valdžios sistemą, kurioje pagrindinis įmonės tikslas ar uždavinys yra paverčiamas realybe per suderintas daugelio specialistų pastangas... Iš daugiametės patirties aišku, kad tokiai valdžios struktūrai reikia ne tik daug žmonių, dirbančių daugelyje vietų pasirinktu laiku, bet taip pat ir vieningos, nukreipiančios vykdomosios valdžios.“*

Taip pat 1983 m. straipsnyje Gulickas teigė:

*„Šiuolaikinės valstybės struktūra yra karinė (military). Ji yra valdinga (authoritative), visa valdžia yra sutelkta viršūnėje, o visas darbas, bet ne valdžia, yra paskirstytas ešelonams pavaldinių ir lauko vadams... Mums reikia daugiau decentralizacijos ir dabartinės hierarchinės, militarinio pobūdžio vyriausybių struktūros panaikinimo ... mums reikia įsteigti visose nekarinėse civilinėse agentūrose ištis demokratišką ir dalyvaujamąją sistemą.“*

#### 5.5.4. Refleksijos apie viešąjį administravimą

Būdamas 98-erių, 1990 m. straipsnyje Lutheris Gulikas išdėstė savo refleksijas apie viešojo administravimo praeitį ir ateitį. Jis teigė, kad „žlugus komunizmui vienai šaliai po kitos ir tarptautinei paramos bendruomenei atsigręžiant į tuos pačius principus, iššūkis priversti, kad šie principai veiktų labai skirtingose kultūrose ir tradicijose, yra didžiulis“ (Gulick, 1990, p. 599–603). Autoriaus pripažįsta, kad konfliktas dėl šių principų neišvengiamas, tačiau jis turi būti, paverčiamas kompromisu ir susitaikymu, nes tai yra pagrindinė demokratijos užduotis. Menki ištekliai turi būti paskirstyti ne tik tarp žmonių, tarp žmonių ir interesų, bet ir tarp dabarties ir ateities. Straipsnyje Gulickas atkreipia dėmesį, kad Rytų Europos gyventojams teko pasiaukoti, pavyzdžiui, pakentėti dėl didėjančių maisto kainų, tam kad būtų įmanoma sukurti gyvybingas ateities ekonomikas ir atviras visuomenes. Viešasis administravimas – profesionalūs vadybininkai ir ekspertai – yra be galo svarbūs šiame kontekste, nes atvira vyriausybė negali būti sukuriamą ginklais ir šūkiomis, bet tik geru darbu. Profesionalai ir ekspertai turi priimti faktą, kad jie gali prisidėti prie pagrindinių politikos sprendimų, kurie bus priimami kituose

valdžios centruose (Gulick, 1990, p. 599–603). Gulickas argumentuoja ir esama patirtis rodo, kad ekspertų kompetencija gali sukurti veiklos efektyvumą viešosiose organizacijose, jeigu yra išrenkami ir skiriami stipraus charakterio tarnautojai ir jeigu kontrolės taisyklės ir procedūros neužgožia pagrindinių viešojo administravimo tikslų.

Lutheris Gulickas straipsnyje išskiria kelis **pagrindinius ateities iššūkius viešajam administravimui** (Gulick, 1990, p. 599–603):

- pasaulinis viešojo administravimo turinys yra apibrėžtas aplinkos, ne logikos; jei valstybė ką nors daro, tai turėtų būti įvardijama kaip „viešasis administravimas“. Viešąjį administravimą autorius siūlo traktuoti kaip meną ir technologiją, kaip politiką ir vadybą;

- piliečių dalyvavimas ir toliau lieka svarbiausias iššūkis. Jei visuomenė nereikalaus veiksmingo viešojo valdymo, laiku priimtų ir plataus masto politikos sprendimų bei sąžiningo administravimo, visi didžiuliai žinių pasiekimai turės mažą poveikį vyriausybei. Tik stipri lyderystė visose srityse – rinkimuose, įstatymų leidžiamosiose institucijose, teismuose ir vykdomajame bei privačiąjame sektoriuose – gali tai įgyvendinti;

- švietimas ir lyderystė turi sutelkti dėmesį ties būdais parengti jaunimą būti piliečiais. Tam reikia sutelkti viešojo administravimo ir politikos analizės dėmesį į mokyklas, mokymo programas, viešąją sveikatą ir normalaus būsto bei maitinimo suteikimą tam, kad šalies jaunimą būtų galima parengti būti ateities piliečiais;

- atgautas tikėjimas vyriausybe reikalauja geresnių darbo rezultatų viešojo administravimo paslaugų sukūrimo ir teikimo srityse, todėl viešosios tarnybos sistemos turi būti modernizuotos. Reikia stiprios viešosios lyderystės, orientuotos į viešąjį poreikį įgyvendinančius pokyčius, kurių sėkmė įmanoma tik bendradarbiaujant su bendruomene, visuomenės lyderiais bei išrinktais pareigūnais;

- turi būti nuolat plėtojami alternatyvūs viešųjų paslaugų kūrimo ir teikimo būdai, kad būtų galima išspręsti senas problemas. Nepriklausomų valdžios institucijų, kurios spręstų tam tikras problemas, sukūrimas visada bus patrauklus, bet pasitikėti monopolijomis yra pavojinga.

Tokiame kontekste, anot Gulicko, pagrindiniai viešojo administravimo uždaviniai yra šie (Gulick, 1990, p. 599–603):

- kiekvienu sprendimų lygmeniu tobulinti planavimo procesą, plačiau naudojant naujas technologijas;

- prisidėti prie geresnio išteklių paskirstymo viešajam ir privačiam sektoriams, konkuruojantiems viešosios tarnybos poreikiams ir dabar, ir ateityje;
- siekti visų rinkų atvirumo ir laisvės;
- sudaryti galimybes pasirinkti alternatyvias technologijas ir organizacijas gaminant ir teikiant viešąsias paslaugas;
- sukurti personalo politiką, kuri atspindėtų ir darbuotojų, ir klientų kūrybingumą ir entuziazmą, padėti pamatus humaniškumui ir produktyvumui didėti;
- stiprinti savikoordinavimo procesą derinant jį su priežiūra ir vertinimu.

### 5.5.5. Mokslinės ir praktinės veiklos nuoseklumas

Verta pabrėžti Gulicko metodologinį nuoseklumą. Kitaip nei Woodrowas Wilsonas, kuris pradėjo nuo savo įžymaus esė 1887 m. ir vėliau buvo gubernatorius ir prezidentas, Gulickas viską padarė atvirkščiai. Šiuo požiūriu Gulicko karjera sutampa su daugelio kitų viešojo administravimo minties pradininkų. Dešimtmetį eidamas profesoriaus adjunkto pareigas, jis idėjų sėmėsi iš vadybos praktikos (Riper, 1990, p. 609–614). Vėliau savo mokslinę patirtį ir idėjas Gulickas įgyvendino eidamas svarbias valstybės valdymo bei akademines pareigas.

1986 m. Amerikos viešojo administravimo draugijos (ASPA) konferencijos metu žymus viešojo administravimo mokslininkas Denhardtas pateikdamas pastabas paklausė:

*„Kokį modelį Lutheris Gulickas kaip asmuo mums pateikė? ... skirtingais būdais ir savo veikla jis įnešė didelį indėlį į viešojo administravimo teoriją ir praktiką bei viešojo administravimo, kaip atskiros mokslo srities, vystymą... Ankstyvieji viešojo administravimo teoretikai, įskaitant ankstyvąjį Gulicką, atkreipė dėmesį į viešojo administravimo svarbą kaip į vadybinę problemą... Vėlesni teoretikai, taip pat ir pats Gulickas savo vėlesniuose darbuose atkreipė dėmesį į viešojo administravimo svarbą kaip į politinę problemą... Pastarojo meto teoretikai ir „pastarojo meto“ Gulickas atkreipė dėmesį į viešojo administravimo svarbą kaip į moralės ir etikos problemą.*

*Mes dabar suvokiame, kad administracinė veikla yra persmelkta moralinių pasirinkimų ir, ar mums tai patinka, ar ne, administratoriai yra pavyzdžiai ne tik techninio ir profesinio, bet taip pat ir moralaus elgesio... Lutheris Gulickas išmokė mus didžiųjų dalykų. Per jo knygas, per jo kūrinius, per jo kalbas mes išmokome labai daug. Bet vis dėlto Lutheris Gulickas pats save pateikė kaip profesionalaus žmogaus ir moralaus elgesio pavyzdį“ (cit. iš Riper, 1990, p. 613).*

Būtina paminėti, kad Gulickas buvo ne tik komiteto narys ir pavyzdinis pirmininkas, bet ir paskatino sukurti daug įtakingų organizacijų, tarp kurių: Brukingo institucija (*the Brookings Institution*), Tarptautinių miestų valdytojų (dabar valdymo) asociacija (*the International City Managers Association*), Amerikos viešojo administravimo draugija (*the American Society for Public Administration* – ASPA), Nacionalinė viešojo administravimo akademija (*the National Academy of Public Administration*) ir Nacionalinė planavimo asociacija (*the National Planning Association*) (Fitch, 1990, p. 604–608).

Reiktų pabrėžti, kad Gulicką labiau domino idėjų įgyvendinimas nei idėjų pateikimas mokslinėse ir praktinėse publikacijose Gulicko amžininkų teigimu, jis visada sugebėdavo aiškiai išdėstyti pagrindines mintis, turiningai organizuoti susitikimus, apibendrinti konferencijų rezultatus. Jo publikacijose vyraudavo žvilgsnis į ateitį, kuris, kaip dabar matome, daugeliu atvejų pasiteisino.

**Pagrindinės Lutherio Hasley Gulicko nagrinėtos temos ir idėjos:**

- nacionalinė valdžia kaip aukščiausioji holdingo kompanija;
- darbo paskirstymo principai;
- koordinavimo ir kontrolės svarba organizacijoje;
- pagrindinės vadovo funkcijos – POKVKAB (angl. POSDCORB);
- administracinio lankstumo ir efektyvumo paieškos;
- vyriausybinių organizacijų kaip sociobiologinė sistema.

**DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kokias administracines reformas nacionaliniu mastu skatino Gulickas?
2. Kokius veiklos paskirstymo principus nurodė Gulickas?
3. Kaip Gulickas apibrėžė pagrindines vadovo funkcijas?
4. Kokie buvo Gulicko argumentai vyriausybinių organizaciją apibūdinant sociobiologinėmis metaforomis?
5. Kokios buvo pagrindinės Gulicko įžvalgos dėl viešojo administravimo ateities iššūkių?

**Literatūra:**

1. Denhardt B. R. (2001). *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė.
2. Dimock M. (1975). W. F. Willoughby and the Administrative Universal. *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 5 (Sep.-Oct., 1975), p. 483–485.
3. Fitch L. C. (1990). Luther Gulick. *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 6 (Nov.–Dec., 1990), p. 604–608.
4. Gaus J. M. (1958). Leonard Dupee White 1891–1958. *Public Administration Review*, Vol. 18, No. 2, Summer 1958, p. 231–236.
5. Goodnow F. (1904, 1974). *City Government in the United States*. New York: Arno.
6. Goodnow F. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russell Russell.
7. Gulick L. (1933). Politics, Administration, and the ‘New Deal’. *Annals*, Vol. 169 (September, 1933), p. 55–56.
8. Gulick L. (1936). Notes on the Theory of Organization. In J. M. Shafritz, J. S. Ott (Eds.). *Classics of Organization Theory*. 4th ed. Wadsworth Publishing Company, 1996, p. 86–95.
9. Gulick L. (1962). *The Metropolitan Problem and American Ideas*. New York: Knopf.
10. Gulick L. (1983). The Dynamics of Public Administration Today as Guidelines for the Future. *Public Administration Review*, Vol. 43 (May/June 1983), p. 193–198.
11. Gulick L. (1990). Reflections on Public Administration, Past and Present. *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 6 (Nov.–Dec., 1990), p. 599–603.
12. Juralevičienė J., Galvanauskaitė E. (2007). Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 19.

13. Macmahon A. W. (1921). An Introduction to the Study of the Government of Modern States by W F. Willoughby. Book review, *Columbia Law Review*, Vol. 21, No. 1 (Jan., 1921), p. 110–111.
14. Ostrom V. and Ostrom E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 2 (Mar.–Apr., 1971), p. 203–216.
15. Pestritto (2006). *Leaving the Constitution. A review of Politics and Administration: A Study in Government, by Frank J. Goodnow*. <http://www.claremont.org/article/leaving-the-constitution/#.VDP9m1IcTX4>.
16. Riper van P. P. (1990). The Literary Gulick: A Bibliographical Appreciation. *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 6 (Nov.–Dec., 1990), p. 609–614.
17. Riper van P. P. (1998). Luther Gulick, public administration and classical management. *International Journal of Public Administration*, 21 (2-4), p. 187–233.
18. Stępien M. (2008). *Responsywna administracja publiczna*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
19. Weber J. A. (1996). Leonard Dupee White and public administration. *Journal of Management History*, Vol. 2, No. 2, 1996, p. 41–64.
20. White L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.
21. White L. D. (1927). *The City Manager*. Chicago: University of Chicago Press.
22. White L. D. (1929). *The Prestige Value of Public Employment*. Chicago: University of Chicago Press.

#### Kiti šaltiniai:

23. Woodrowo Wilsono nuotraukos šaltinis: [http://en.wikipedia.org/wiki/Woodrow\\_Wilson](http://en.wikipedia.org/wiki/Woodrow_Wilson)
24. Franko Johnsono Goodnowo nuotraukos šaltinis: [http://en.wikipedia.org/wiki/Frank\\_Johnson\\_Goodnow](http://en.wikipedia.org/wiki/Frank_Johnson_Goodnow)
25. Leonardo Duppe Whirte'o nuotraukos šaltinis: <http://publicadministrationreview.org/profile-leonard-d-white/>
26. Lutherio Gulicko nuotraukos šaltinis: [http://fr.wikipedia.org/wiki/Luther\\_Gulick](http://fr.wikipedia.org/wiki/Luther_Gulick)

## VI skyrius.

# 1950–1980 METŲ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TYRIMŲ POKYČIAI

Mantas Bileišis, Dangis Gudelis

Šiame skyriuje:

- Sužinosite apie JAV ir Europos viešojo valdymo plėtros panašumus ir skirtumus po Antrojo pasaulinio karo.
- Susipažinsite su pagrindiniais viešojo administravimo teorijos raidos bruožais šaltojo karo laikotarpiu:
  - demokratijos ir valdymo efektyvumo siekių prieštaravimu,
  - racionalumo sampratos kaita,
  - ekonomikos mokslo įžvalgomis viešajame administravime.
- Sužinosite apie žymiausius viešojo administravimo teoretikus: H. Simoną, D. Waldo, Ch. Lindbloomą ir kt., prisidėjusius prie alternatyvų biurokratiniam modeliui kūrimo.

### 6.1. Viešojo administravimo kontekstas 1950–1980 m.

#### 6.1.1. Europa: laisvųjų valstybių bendrija

Pokariu galime išskirti du aiškius Vakarų valstybių raidos procesus: Jungtinių Amerikos Valstijų dominavimą visų kitų Vakarų šalių atžvilgiu ir prasidėjusį bei iki šiol vykstantį Europos valstybių politinės ir ekonominės integracijos procesą.

JAV dominavimas Europoje ir pasaulyje yra lengvai paaiškinamas Antrojo pasaulinio karo rezultatais: tai buvo valstybė, kuriai karas leido įveikti didžiosios depresijos ekonominį nuosmukį. Ji tapo didžiausiu pasaulio pramonės centru tuo metu, kai kiti centrai buvo sunaikinti. Karo pabaigoje JAV BVP sudarė pusę viso pasaulio BVP. Senosios Europos valstybės buvo sugriautos arba slegiamos nepakeliamos valstybės skolos. Iškart po karo senosios Europos imperinės valstybės – Jungtinė Karalystė, Prancūzija, Portugalija – pradėjo dekolonizacijos procesą, nes nesugebėjo sulaikyti (dažnai ginklu) išsilaisvinti iš europiečių valdžios norinčių kolonijų gyventojų. Tuo pat metu dėl sunaikinto daugelio Europos šalių ūkio plito skurdas ir net badas. Jau pirmaisiais metais po karo tapo akivaizdu, kad sovietai neketina atsisakyti Raudonosios armijos užimtos Europos dalies okupacijos ar ideologinio siekio įvesti komunizmą visame pasaulyje. Visa tai reiškė, kad Europos apsaugojimas nuo naujo karo ir demokratinių santvarkų išlikimas tapo išimtinai priklausomas nuo JAV. JAV iniciatyva 1949 m. buvo įkurta Šiaurės Atlanto sutarties organizacija (angl. *North Atlantic Treaty Organization* – NATO) (Vakarų Vokietija prijungta 1955 m.) ir įgyvendintas Marshalo planas, kurio paramą administravo organizacija. Vėliau ši organizacija tapo Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacija (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), 1948 m.).

Kartu Europos valstybėse kilo daug iniciatyvų užkirsti kelią galimiems ateities tarpusavio konfliktams. Dauguma iniciatyvų kilo Prancūzijoje ir dažniausiai siejamos su prancūzu diplomatu **Jeanu Monnet** (Žanu Monė) ir Prancūzijos užsienio reikalų ministru **Robertu Schumanu**

*Nuo EEC įsikūrimo iki pat dabar pagrindines Europos Sąjungos raidos tendencijas lemia Prancūzijos ir Vokietijos valstybės.*

*ES tikslus sunku apibrėžti ir todėl sunku reformuoti jos pačios veiklą.*



*Stojimo į ES reikalavimai, vadinamieji Kopenhagos kriterijai, tapo atskaitos tašku daugeliui šalių reformuojant savo viešuosius sektorius.*

*Stojimo į ES kriterijai, nustatyti 1993 m. Kopenhagoje, yra:*

- *demokratiją užtikrinančių stabilių valdžios institucijų buvimas;*
- *teisės viršenybės principo laikymasis;*
- *žmogaus ir mažumų teisių apsauga;*
- *veikianti rinkos ekonomika;*
- *gebėjimas konkuruoti bendrojoje ES rinkoje;*
- *gebėjimas veiksmingai įgyvendinti narystės įsipareigojimus;*
- *politinių, ekonominių ir monetarinių Sąjungos tikslų laikymasis.*

(Robertu Šumanu), kurie buvo pirmųjų Europos integracijos procesų iniciatoriai. Jeanas Monnet tikėjosi, kad Europos šalys pasieks sutarimą, kuris suburtų procese dalyvaujančias valstybes į federaciją. Tačiau 6 Europos ekonominę bendriją (angl. *European Economic Community* – EEC) (kuri 1993 m. po 1992 m. Maastrichto sutarties tapo Europos Sąjunga) 1957 m. įsteigusios valstybės Romos sutartyje numatė daugiausia ekonomikos integracijos priemones: muitų sąjungą ir ekonominės veiklos laisvę visoje sutarties šalių erdvyje.

Nuo EEC įsikūrimo iki pat dabar pagrindines Europos Sąjungos raidos tendencijas lemia Prancūzijos ir Vokietijos valstybės. 1963 m. pasirašyta Eliziejaus sutartis nubrėžė šalių bendradarbiavimo gaires, tarp kurių – ir nuolatiniai Prancūzijos bei Vokietijos lyderių susitikimai siekiant suderinti nuomonę įvairiais klausimais (todėl nenuostabu, kad taip dažnai prieš svarbų ES viršūnių susitikimą per žinias matome reportažą apie šių šalių lyderių susitikimą). Ankstyvuojau laikotarpiu EEC / ES institucijų kūrimas pasižymėjo tuo, kad pagrindinis jų vienokio ar kitokio organizavimo motyvas buvo skirtingų šalių narių tinkamas atstovavimas, o ne administravimo efektyvumas.

Iki pat šiol nei tarp šalių narių, nei šalių narių visuomenėse nesutariama, kas yra ES<sup>17</sup> ir kokia ji turėtų būti. 2007 m. žlugusi Konstitucijos Euro-

17 Čia, žinoma, reikia įvardyti, su kuo lyginame tą sutarimą. ES, kaip politinių sprendimų priėmimo erdvė, turi kur kas abstraktesnį apibrėžimą nei valstybių narių turinio apibrėžimas. Valstybės narės turi konstitucijas, kuriose (beveik visose) aiškiai suformuluojama tų valstybių paskirtis ir nacionalinis mitas (arba ideologija). Ir šioms formuluotėms iššūkių beveik nemetama. Išimtimis galime laikyti nebet Škotijos (Jungtinėje Karalystėje), Baskų šalies ir Katalonijos (Ispanijoje) bei Flandrijos (Belgijoje) kai kurių politinių jėgų siekius keisti atitinkamų valstybių

pai iniciatyva, 2009 m. prasidėjusi euro krizė ir bankų bei fiskalinės sąjungos kūrimo pastangos, debatai Jungtinėje Karalystėje dėl referendumo dėl narystės ES rodo, kad ES tikslus sunku apibrėžti ir todėl sunku reformuoti jos pačios veiklą. Reformų būtinybė ir turinys neišvengiamai priklauso nuo tikslų apibrėžimo, dėl jo susitarti nepavyksta.

Vis dėlto esamos ES sutartys turi labai didelę įtaką šalių narių viešajam valdymui, numatydamos daugelio bendrų tikslų įgyvendinimą, reikalaujamos atitinkamų šalių narių institucijų glaudaus bendradarbiavimo. Didžiausia dalis ES reglamentavimo yra priimama direktyvų, kurios numato tam tikrą laisvę įgyvendinant jų nuostatas, forma<sup>18</sup>. Šalių narių veiklos praktika ir jos lyginimas leidžia atrasti tai, ką galėtume pavadinti gerąja praktika ir taip pat skatina viešojo administravimo praktikų suartėjimą. Kita vertus, tokios viešojo valdymo sritys kaip socialinė apsauga, švietimas ar sveikatos apsauga išlieka daugiausia šalių narių vidaus reikalas.

Nepaisydami šių aplinkybių, keletas ES valdymo ypatybių atkreipė viešojo administravimo tyrinėtojų dėmesį: pirmiausia, 1993 m. Kopenhagoje Europos Tarybos susitikime patvirtinti vadinamieji „Kopenhagos kriterijai“, kurie, žlugus komunistiniams režimams, buvo sukurti numanytai didelio masto ES plėtrai į Rytus<sup>19</sup>. Šie

*Galima įžvelgti tris ES integracijos politines ideologijas:*

- *Federalizmą*
- *Bendryjų vertybių*
- *Euroskepticismą.*

18 Direktyvų nuostatos tipiskai formuluojamos Europos Komisijos, o joms pritarti turi Europos Taryba (ją sudaro visų valstybių narių atitinkamos srities ministrai) ir Europos Parlamentas. Forma, kaip direktyva, bus įtraukta į valstybės narės teisinę sistemą, nes yra pačios valstybės narės reikalas.

19 Plėtra pagal Kopenhagos kriterijus pirmiausia apėmė senąsias Europos demokratijas – Austriją, Suomiją ir Švediją – 1995 m. ir tik vėliau, 2004, 2007 ir 2013 m., – 11 komunistines santvarkas turėjusių valstybių bei Maltą ir Kiprą.

kriterijai tapo atskaitos tašku daugeliui šalių reformuojant savo viešuosius sektorius. 2000 m. ES patvirtino Lisabonos strategiją, pirmąjį dokumentą, kuriuo buvo siekiama koordinuoti ES ir šalių narių politiką taip, kad visa ES įgytų visuotinį konkurencinį pranašumą prieš tokias pasaulio ekonomikos milžines kaip JAV, Japonija ir Kinija. Lisabonos strategija apėmė 10 metų laikotarpį. 2010 m. ją pakeitė naujas dokumentas „Europa 2020“.

Vykdomoji ES valdžia – Europos Komisija yra gana autonomiška vidinius procesus organizuoti savo nuožiūra, išskyrus principą, kad kiekviena šalis narė turi turėti savo komisarą. Komisarai vadovauja didžiausiems komisijos struktūriniais padaliniais – generaliniams direktoratams. Europos Komisija veikia kabinatinės vyriausybės principu ir yra solidariai atsakinga už savo veiklą Europos Tarybai ir Europos Parlamentui. Europos Komisija, palyginti net su mažesniųjų valstybių narių viešosiomis administracijomis, yra gana maža (Franchino, 2007). Todėl dažnai kalbama apie tai, kad Europos Komisijos vaidmuo yra reguliatyvinis, kai tvirtinant reglamentus ir direktyvas siekiama suderinti šalių narių administracinius procesus. Egzistuoja prielaida, kad šis, reguliatyvinis, ES valdymo mechanizmas sukuria sąlygas identifikuoti geriausias direktyvų įgyvendinimo patirtis ir taip po truputį (įskaitant ir per įvairius tarptautinius tinklus<sup>20</sup>) vienodinti ES šalių narių viešąsias administracijas. Tačiau kyla didelių debatų, ar šis procesas yra stiprus. ES reikalavimai skatina radikalius pokyčius šalyse kandidatėse (Dimitrova, 2002)“, tačiau šalių narių gerosios praktikos perėmimas iš viena kitos yra visiškai savanoriškas procesas, kurio efektyvumas priklauso ir nuo tarnautojų gebėjimo bendradarbiauti su kitų institucijų atstovais savo pačių šalyse.

Taigi Europos integracija skatina šalis nares suartėti ne tiek konkrečių administracinių procedūrų požiūriu, kiek tam tikrų principų paisymo požiūriu. Kopenhagos (stojimo) į ES kriterijai yra: demokratiją garantuojančių stabilių valdžios institucijų buvimas, teisės viršenybės principo laikymasis, žmogaus ir mažumų teisių apsauga, veikianti rinkos ekonomika, gebėjimas konkuruoti bendrojoje ES rinkoje, gebėjimas veiksmingai įgyvendinti narystės įsipareigojimus ir politinių, ekonominių ir monetarinių Sąjungos tikslų laikymasis.

20 Pvz.: ES valstybės narės ir valstybės kandidatės dalyvauja EUPAN (angl. European Public Administration Network). Jo tikslas dalytis gerosiomis praktikomis. Europos Komisijos išlaikomas EIPA (angl. European Institute of Public Administration) šio tinklo prašymu atlieka lyginamuosius tyrimus. Tinklo atstovai savo šalyse skleidžia šias idėjas, rengia šalių ataskaitas.

Kopenhagos kriterijai nepateikia vertybinio pagrindo, kitaip tariant, atsakymas į klausimą, kodėl ES reikalinga, yra ginčų šaltinis. Ir ES išsiplėtus nuo pradinių 6 narių šių ginčų tik daugėjo. Galime skirti keletą filosofijų, dėl kurių ginčijamasi, kokia turėtų būti Europa. Pagal vieną kriterijų ginčas yra dėl Europos vaidmens pasaulyje: ar Europa turėtų tapti stipri struktūra, kuri siektų tapti pasaulio galybe, kitiems Europa yra geras dalykas tik tol, kol ji tenkina valstybių interesus. Šias filosofijas galime skirti kaip federalistinių ir tautų Europos požiūrius<sup>21</sup>. Tautų Europos požiūrį dar galima skirti į dvi grupes: euroskeptikų, kurių įsitikinimu, Europos integracija gali būti pateisinama tik jei ji ekonomiškai naudinga valstybėms narėms, ir „bendrųjų vertybių“, pagal kurį europiečiams būdingos bendros vertybės ir susibūrus jas apginti lengviau. Pastaroji samprata yra nuosaikiausia ir, ko gero, plačiausiai paplitusi, nes ji tiesiogiai kyla iš pirminio Europos kūrimo siekio: išvengti naujų karų žemyne.

Šių trijų požiūrių atstovų galima rasti ir akademinėje literatūroje. Vieni pranašauja neišvengiamą ES žlugimą<sup>22</sup>, kiti teigia, kad panašiai reikalai klostysis ir ateityje (pvz., Zielonka, 2006), tretį pranašauja ES supervalstybės ateitį (pvz., Reid, 2004). Visa tai neleidžia atsakyti į klausimą, ar ilgainiui suartės ir kiek suartės dabartinių ES valstybių narių administraciniai modeliai. Tačiau šiuo metu galime teigti, kad Europos integracijos negalime laikyti kokios nors vienos administracinės tradicijos formavimosi šaltiniu. Žvelgiant iš istorinio institucionalizmo pozicijos, priešasčių, kodėl ES yra tokia, kokia yra, galime ieškoti jos ištakose. Galingiausia valstybė, subūrusi pirmąsias 6 EEC nares, buvo Prancūzija, tad nenuostabu, jog jos interesai vyravo sprendžiant, kaip bus organizuojama ateities ES.

XX a. 6–7 dešimtmečiuose, kuriant Europos ekonominę bendriją, lemiamą reikšmę turėjo Prancūzijos tikslai ir vidinės elitų kovos. Toje

21 Lietuvoje veikia Europos federalistų sąjunga, kurios vienas steigėjų – Lietuvos liberalų sąjūdžio frakcijos Seime narys Petras Auštrevičius, buvęs vyriausiasis Lietuvos derybininkas Lietuvos stojimo į ES metu. Priešingame skalės gale yra Tautų Europos filosofija, kuriai atstovauja radikalčiai konservatyviai nusiteikusių politinės jėgos. Tokiu pavadinimu iki 2009 m. veikė Europos parlamento frakcija: Sąjunga už tautų Europą. Frakcijos nariai buvo lietuviškųjų partijų „Tvarkos ir teisingumas“ ir „Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga“ atstovai.

22 Ypač tokio tipo literatūros padaugėjo per euro krizės įkarštį 2009–2012 m. Pavyzdžiui, Ianas Bremmeris ir Nourielas Roubini (2011; Bremmer, 2012) pasiūlė „G-nulis pasaulio“ (angl. G-Zero World) modelį, pagal kurį didesnės šalys, pavyzdžiui, tokios kaip Turkija, neįsitraukusios į integracijos procesus, įgis pranašumą, Dėl šios priežasties kai kurioms didesnėms ES šalims irgi gali pasirodyti, kad ES joms trukdo, o ne padeda.

*Bendradarbiavimas visos ES mastu skirtingose valdymo srityse vyksta pagal vieną iš šių modelių:*

- i) *tradicinis, pasižymintis dvišalių santykių akcentavimu;*
- ii) *bendrijos, kuriame sprendimai būtų priimami tarybose ir įgyvendinami supranacionalinių institucijų;*
- iii) *federacinis, kuriame supranacionalinės institucijos įgytų suverenių galių.*

kovoje atsiskleidė trys bendradarbiavimo Europoje modeliai: i) tradicinis, pasižymintis dvišalių santykių akcentavimu; ii) bendrijos, pagal kurį sprendimai būtų priimami tarybose ir įgyvendinami supranacionalinių institucijų; iii) federacinis, kuriame supranacionalinės institucijos įgytų suverenių galių (Parsons C., 2002). Skirtingose politikos srityse per pastaruosius 50 metų aiškėja skirtingos tendencijos. Pavyzdžiui, gynybos srityje ES faktiškai tebeveikia laikydamasi tradicinės filosofijos, o euro zona veikia pagal federacinį principą<sup>23</sup>. Vis dėlto dauguma ES politikų remiasi Bendrijų principu, pagal kurį galutiniai sprendimai neįmanomi be vienbalsio visų šalių pritarimo vadovų ar ministrų tarybose. Politiniu lygmeniu skirtingų įsitikinimų politikai kovoja arba dėl *status quo* išlaikymo, arba dėl ES galių siaurinimo ar stiprinimo.

Tačiau *status quo* yra vargiai įmanomas tam tikrų ES integracinių procesų, tarp kurių ypač aštrūs yra Turkijos stojimo procesas ir euro zonos krizė, akivaizdoje. ES principai numato, kad visos Europos valstybės, atitinkamos narys, turi kelti reikalavimus, gali prisijungti prie Sąjungos. Tačiau kai kurių šalių įstojimas būtų labai kontraversiškas netgi jei jos ir atitiktų formaluosius kriterijus, tad kyla politinių ES sampratos apibrėžties diskusijų poreikis. Euro zonos

23 Už euro zonos pinigų politiką yra atsakingas Europos centrinis bankas, tačiau iki euro zonos krizės išlaidų pusė faktiškai nebuvo kontroliuojama. Vokietijos iniciatyva nuo 2010 m. inicijuotas ir fiskalinės sąjungos kūrimo procesas, pagal kurį valstybių biudžetai negalėtų viršyti tam tikrų ribų. 2012 m. kovo 12 d. visos ES šalys, išskyrus euro zonoje nesančias Čekiją ir Jungtinę Karalystę, pasirašė „Sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje“. Ši sutartis iki šiol nėra ratifikuota visų pasirašiusių valstybių, tačiau dažnai ji laikoma iki šiol didžiausiu žingsniu Europos federalizacijos link nuo pat ES susikūrimo.

krizė parodė, kad integracija vienose srityse be integracijos kitose gali sukelti labai neigiamų pasekmių. Šiuo atveju kalbama apie tai, kad bendra monetarinė (pinigų) politika neįmanoma be bendros fiskalinės (mokesčių) politikos. Kritikų teigimu, kitas žingsnis galėtų tapti bendra ūkio (ekonomikos) politika, nes valstybių fiskalinė politika tiesiogiai priklauso nuo šios.

### 6.1.2. Jungtinės Amerikos Valstijos: demokratijos vieta valdyme

Mūsų aptariamą laikotarpį iš JAV autorių perspektyvos pravartu pateikti iš kito galo, t. y. nuo Šaltojo karo pabaigos, kai JAV galia pasaulyje buvo pasiekusi apogėjų. 1992 m. F. Fukuyama publikavo kontraversišką straipsnį „Istorijos pabaiga ir paskutinis žmogus“ (ang. „End of History and the Last Man“), kuriame teigė, kad pasauliniai konfliktai dėl to, koks turėtų būti valdymo modelis ateityje, yra mažai tikėtini, nes liberali demokratinė santvarka atskleidė savo politinį, ekonominį ir karinį pranašumą<sup>24</sup>.

Pasak F. Fukuyamos, yra keletas esminių istorijos lūžio taškų (Sovietų Sąjungos žlugimą derėtų laikyti vienu iš jų), kuriuos galime prilyginti reformacijai ir po XVI–XVII a. Europos religinių karų

*Pagrindinės paradigmos,  
kaip galima mąstyti apie  
viešąjį administravimą,  
susiformavo per pirmuosius  
pokario dešimtmečius;  
dabartiniai ginčai viešajame  
administravime vyksta  
ne tiek dėl teorijų turinio,  
kiek dėl jų pritaikomumo  
praktikoje atsižvelgiant į  
šiolaikines realijas.*

24 Šis straipsnis tapo karštų ginčų, o kartais ir pajuokų objektu. Nuo to laiko matome, kad tokios šalys kaip komunistinė Kinija pasiekė stebėtinų ekonominės plėtros ir karinės galios augimo rezultatų. Mūsų kaimynė Rusija irgi neatitinka fukuyamiškų santvarkos standartų, tačiau gana sėkmingai sugeba integruoti posovietinės erdvės valstybes konkuruodama su ES. Pavyzdžiui, 2013 m. ji pasiekė, kad Vilniuje nebūtų pasirašytos / parafuotos Ukrainos ir Armėnijos asociacijos su ES sutartys. Kita vertus, islamiškasis iššūkis, pirmiausia įkūnytas „Al Quedos“ judėjimo, vakarietiškam gyvenimo būdui, panašu, nebuvo sėkmingas ir netapo valstybių, kuriose gyvena daugiausia islamą išpažįstančių piliečių, vienijančiu veiksmu.

*Kas svarbiau – gerovė,  
demokratija ar ekonominis  
efektyvumas, ar šie dalykai  
suderinami bei nuo ko  
reikėtų pradėti reformas ir  
šiandien yra vieni svarbiau-  
sių viešojo administravimo  
disciplinos klausimų.*

susiformavusiai šiuolaikinių Europos valstybių sistemai. F. Fukuyama teigia, kad XVIII a. JAV ir Prancūzijos (o vėliau ir kitų Vakarų valstybių) demokratizacijai tarpukariu Italijoje, Vokietijoje ir Rusijoje iššūkį kėlė ideologijos, kurias šios valstybės pateikė kaip demokratijų alternatyvą. Antrajame pasauliniame kare fašizmo ideologija buvo sunaikinta kaip valdymo forma, o po jo kilęs šaltasis karas baigėsi ir sovietinio komunizmo pralaimėjimu. Taigi šaltasis karas užbaigė diskusijas ir istorinę kovą dėl to, kokia yra geriausia valdymo forma – vakarietiška liberalioji demokratija nugalėjo visus oponentus.

Nors 1989–1991 m. Europoje žlugęs komunizmas, atrodytų, rodė, kad F. Fukuyamos interpretacija teisinga, vis dėlto debatai, prasidėję dėl viešojo administravimo keturiais dešimtmečiais anksčiau, rodo, kad viešasis valdymas net ir liberalios demokratinės santvarkos kontekste gali įgyti įvairiausių bruožų ir kelti įvairiausių ideologinių ginčų. Pagrindinės paradigmos, kaip galima mąstyti apie viešąjį administravimą, susiformavo per pirmuosius pokario dešimtmečius. Dabartiniai ginčai vyksta ne tiek dėl teorijų turinio, kiek dėl jų pritaikomumo praktikoje atsižvelgiant į šiuolaikines realijas. Šiame skyriuje aptariamo laikotarpio pradžioje formuojasi gerovės valstybių modeliai. Vėliau, septintame dešimtmetyje, atkreipiamas dėmesys į demokratijos svarbą ne tik renkamų institucijų, bet ir administraciniu lygmeniu. Galiausiai devintame dešimtmetyje pradedama kalbėti apie viešojo sektoriaus veiklos ekonominio efektyvumo svarbą. Kas svarbiau – gerovė, demokratija ar ekonominis efektyvumas, ar šie dalykai suderinami bei

nuo ko reikėtų pradėti reformas ir šiandien yra vieni svarbiausių viešojo administravimo disciplinos klausimų.

Antrojo pasaulinio karo patirtis daugelyje socialinių mokslų disciplinų kelia ginčus dėl to, kokia yra socialinių mokslų vieta valdyme ir kokia yra valstybės vieta visuomenės gyvenime (žr. 7 pavyzdį). Nors ginčų dėl šių klausimų kildavo visada, bet įvykus holokaustui, panaudojus atominę ginklą ir iškilus realiai komunizmo pasaulinės karinės ekspansijos grėsmei, jie tapo ypač aktualūs ne tik akademikams.

#### 7 pavyzdys

##### **Socialinė pažanga ir mokslas**

*Tiek nacizmas, tiek komunizmas buvo grindžiamas teorijomis, kurios pretendavo vadintis mokslinėmis. Nacizmas rėmėsi evoliucijos teorijos interpretacija – nordicizmu. Nordicistai teigė, kad baltieji žmonės (ypač šiaurės europiečiai – germanai) yra pranašesni (protingesni, darbštesni ir pan.), nes yra prisitaikę gyventi atšiauriomis sąlygomis. Hansas F. K. Güntheris, vienas žymiausių nacių Vokietijos rasinės teorijos šalininkų, rytinės Baltijos pakrantės gyventojus išskyrė į atskirą baltųjų porūšį: Rytų baltų. Jo nuomone, šio krašto žmonės, nors ir šviesūs, vis dėlto nėra tokie patys kaip šiauriečiai, kuriuos jis laikė žmonių selekcijos idealu – pagal jį turėtų būti organizuojama šeimos politika Vokietijoje (Baum, 2006). Komunizmą pagrindęs marksizmas taip pat turėjo panašią politikos implikaciją. Pagal marksistinę teoriją istorija veikia pagal nenumaldomus geležinius dėsnius ir jai būdingi neišvengiami konfliktai. Laikantis šios teorijos nusikaltimai žmoniškumui, kuriuos padarė Sovietų Sąjunga, buvo teisinami kaip istorinė neišvengiamybė.*

Kalbant apie socialinius mokslus, JAV ir Europa visada skyrėsi įsitikinimais dėl to, kiek socialiniai mokslai yra „moksliški“, t. y. kiek tiksliai jie gali nustatyti socialinių procesų priežastinius ryšius ir prognozuoti jų raidą. JAV šis įsitikinimas tradiciškai buvo stipresnis nei demokratinių Europos valstybių akademinuose sluoksniuose. Pokariu JAV vyravo dvi nuomonės dėl to, ar įmanoma sukurti „tobulą“, visuomenės poreikiams pritaikytą valdymą. Pirmąjį požiūrį galime sąlyginai vadinti pozityvistiniu. Šio požiūrio atstovai laikosi nuomonės, kad socialinė realybė yra tik kompleksiškesnė fizikinės ir biologinės realybės tąsa, jai taip pat būdingi dėsniai, kuriuos galima atrasti ir naudoti kuriant patikimas ateities prognozes. Priešingas įsitikinimas, galime jį pavadinti antipozityvizmu, reikalauja vadovautis prielaida, kad socialinė realybė yra iš esmės kitokia nei fizinė. Čia socialiniai veikėjai gali elgtis kūrybingai ir nenuspėjamai,



*Dilema, ar geriausias valdymas yra demokratinis valdymas, bei kiti iš šios dilemos išplaukiantys klausimai sukėlė tai, ką 1972 m. V. Ostromas pavadins „viešojo administravimo krize“.*

o jų elgesio neįmanoma paaiškinti nei instinktais, nei racionaliais motyvais.

Problema, kylanti dėl pozityvizmo, yra ta, kad jei ši filosofija teisinga, geriausias viešasis valdymas nebūtinai yra demokratija. Tačiau demokratija neabejotinai yra esminė Vakarų pasaulio vertybė<sup>25</sup>. Kitaip tariant, pozityvizmas sukuria sąlygas ginčytis dėl to, ar demokratinė santvarka yra vertybė savaime (savitikslių) ar tai yra tik istoriškai pateisinama priemonė įgyvendinti kitoms vertybėms, pavyzdžiui, tokioms kaip asmens teisės ir laisvės, ekonominė gerovė ir pan. Jei laikysimės antrojo varianto, tai gali paaiškėti, kad demokratija nebūtinai bus geriausias valdymo režimas ir ateityje. Taigi iš esmės JAV viešojo administravimo teorijos siekė (ir tebesiekia) suderinti šiuos du iš pirmojo žvilgsnio konfliktiškus principus: siekį rasti geriausią įmanomą valdymo metodą ir demokratijai būdingą amžiną idėjų įvairovę dėl valdymo metodų.

Dilema, ar geriausias valdymas yra demokratinis valdymas, bei kiti iš šios dilemos išplaukiantys klausimai sukėlė tai, ką 1972 m. V. Ostromas pavadins „viešojo administravimo krize“. Ši krizė yra platesnio konteksto dalis (žr. 8 pavyzdį), tačiau viešajame administravime pirmaisiais pokario metais ji plėtojosi specifiskai ir pateikė įdomių teorijų, kurios galiausiai atvedė prie to, kad XX a. 9 dešimtmetyje susiformavo naujosios viešosios

---

25 Čia turime atkreipti dėmesį į tai, kad nesutariama dėl paties demokratijos turinio. Vienaip jis buvo suprantamas antikos laikais, kitaip apšvietos, dar kitaip šiais laikais. Pastaraisiais metais, plėtojantis telekomunikacijoms ir atsirandant naujų viešojo valdymo teorijų (tokių kaip tinklaveikos valdymas ir naujasis viešasis valdymas), demokratinų valstybių konstitucijose įtvirtintos demokratinės procedūros tampa antraeiliais valdymo principais, tačiau ar tai reiškia, kad naujosios teorijos mažiau „demokratiškos“, labai abejotina.

vadybos filosofija (plačiau žr. VII skyriuje). Kone tris dešimtmečius ji bus vyraujantis normatyvinis (žr. 9 pavyzdį) požiūris viešajame administravime.

#### 8 pavyzdys

---

##### **Mokslų karai**

*B. Flyvbjergas (2001) rašo apie „mokslų karus“ (angl. science wars), kuriuose dalis socialinių mokslų atstovų bando paneigti realybės prielaidą. Formaliosios logikos kontekste teiginys, kad viskas, ką mes patiriame, yra mūsų proto kūrinys (haliucinacija), gali būti visiškai pagrįstas. Šis požiūris dar vadinamas solipsizmu. Dalis socialinių mokslų atstovų teigia, kad formalus solipsizmo argumentų teisingumas reiškia ne tik tai, kad pozityvizmas yra neteisingas, apskritai visas mokslas yra neteisingas (dažnai religijų atstovai teigia, jog ši problema paverčia mokslą ne kuo kitu kaip dar viena religijos forma). Kita vertus, tikslųjų ir gamtos mokslų atstovai laikosi požiūrio, kad socialiniai mokslai yra ne mokslai, o filosofija. Žymusis mokslo revoliucijų teorijos kūrėjas T. Kuhnas (2003 [1962]) teigė, kad paradigmos idėjų vargu ar įmanoma pritaikyti socialiniams mokslams, nes geriausiu atveju yra „iki mokslo“ raidos stadijos.*

---

#### 9 pavyzdys

---

##### **Normatyvinės ir deskriptyvinės teorijos**

*Visas teorijas galime skirstyti į normatyvines ir deskriptyvines. Deskriptyvinės teorijos siekia paaiškinti, koks pasaulis yra, ir nieko daugiau. Normatyvinės teorijos sako, ką reikia, kad pasaulis būtų geresnis. Tipiški gamtos mokslai apsiriboja deskriptyvių teorijų kūrimu. O socialiniai mokslai (ypač viešasis administravimas) siekia pasiūlyti geresnes. Tačiau ši mokslų sričių ir jų kuriamų teorijų koreliacija nėra griežta. Pavyzdžiui, klimato kaitos teorijos turi labai stiprų normatyvinį pagrindą, o socialiniuose moksluose tokios teorijos kaip institucionalizmas neformuluoja aiškių pasiūlymų valdžiai, geriausiu atveju pateikia alternatyvių strategijų.*

---

## 6.2. Ekonominio požiūrio viešajame administravime užuomazgos

Po Antrojo pasaulinio karo JAV viešojo administravimo teorijos siekė suderinti du iš pirmo žvilgsnio konfliktiškus moksliskai pagrįstus, geriausių įmanomų sprendimų paieškos ir įvairių idėjų kovos dėl sprendimų demokratiname kontekste principus.

*R. Coase'o sandorių kaštų teorijoje (angl. Transaction Cost Theory) teigiama, kad biurokratinis valdymas bei rinka yra ne konkuruojančios, o viena kitą papildančios idėjos.*

Daugelį ekonomistų XIX–XX a. trikdė vienas klausimas, į kurį negalėjo atsakyti klasikinė ekonomikos teorija: kodėl egzistuoja organizacijos, jei yra rinkos? Klasikinis ekonomikos modelis teigė, kad tobulos konkurencijos sąlygomis organizacijos yra nereikalingos (Hindmoor, 2006, p. 85). Vis dėlto atrodė, kad organizacijos atsiranda net ir tobulos konkurencijos sąlygomis. R. Coase'as (pati gamyba 1937 m.) suformulavo idėją, kad ekonominės gamybos procese egzistuoja dvi kaštų rūšys: transformacijos ir sandorių, t. y. kaštai, susiję su susitarimais (angl. *contracts*), kurių reikia prekėms parduoti ir žaliavoms pirkti.

R. Coase'ą galime laikyti vienu tų žmonių, kurie padėjo socialinių mokslų tarpdisciplinškumo pagrindus. Jie parodė, kad rinka, pilietinė visuomenė ir valdžios organizacijos nėra priešybės, o susijusios kompleksiniais ryšiais ir darančios viena kitai įtaką. Viešųjų ir privačių gėrybių atveju kaip absoliučiai vieša gėrybė dažnai pateikiamas pavyzdys yra švyturiai. Tai reikštų, kad švyturiai turėtų būti statomi ir prižiūrimi valstybės, bet, kaip parodė R. Coase'o tyrimai, tokia tiesmuka teorija nėra tinkama paaiškinti, kaip iš tikrųjų būna ir gali būti veiksmingai teikiamos viešosios paslaugos. O joks universitetinis ekonomikos kursas supažindina su Coase'o teorema, kurios pritaikymas praktikoje yra vienas svarbiausių diskusijos, ar naujoji viešoji vadyba yra tinkamas viešojo sektoriaus veiklos modelis, klausimų.

- R. Coase'as gimė Willesdene, Londono priemiestyje;
- studijas baigė Londono ekonomikos mokykloje ir iki 1951 m. dirbo įvairiuose universitetuose Didžiojoje Britanijoje;
- nuo 1951 m. persikėlė dirbti į JAV ir didžiąją dalį karjeros praleido Čikagos universitete;
- R. Coase'as išgarsėjo dėl savo 1937 m. pasiūlytos firmų teorijos;
- 1991 m. apdovanotas Nobelio premija.
- Pagrindinės publikacijos:
- „Firmos prigimtis“ (angl. „The Nature of the Firm“, 1937);
- „Socialinių kaštų problema“ (angl. „The Problem of Social Cost“, 1960);
- „Švyturiai ekonomikos mokslo požiūriu“ (angl. „The Lighthouse in Economics“, 1974).



Ronaldas Coase'as  
(Ronaldas Kouzas)  
(1910–2013)

R. Coase'o teigimu, sandorių kaštai yra neišvengiami, nes veikėjai rinkoje turi surinkti informaciją apie žaliavų pasiūlą ir prekių paklausą ir remdamiesi ta informacija vesti derybas su žaliavų pardavėju ir paslaugų pirkėju. Natūralu, kad tokie kaštai gali būti labai dideli, tačiau vienintelis būdas gamintojui išvengti šių kaštų yra internalizuoti (perimti) žaliavų tiekimą ir produkcijos platinimą organizacijai (firmai, angl. *firm*) (Parsons, 2001, p. 299). Firmos viduje kaštai, susiję su informacijos rinkimu siekiant gauti optimalius sutartis, tampa niekiniai, nes pačios sutartys tampa nereikalingos. Sprendimai priimami hierarchinio nurodymo principu ir grindžiami visiems žinomomis ir visuotinai galiojančiomis taisyklėmis. Taigi rinkos ir firmų apimtį diktuoja transakcijų kaštai kiekvienoje konkrečioje situacijoje. Jei informacija apie tiekėjus arba

pirkėjus yra lengvai prieinama, sutarčių mechanizmas yra patrauklesnis. Jei naudingų sutarčių sudarymas yra susijęs su dideliais sandorių kaštais, prioritetas bus teikiamas organizacijos formavimui (Coase, 1937, p. 390–398).

R. Coase'o sandorių kaštų teorija iš esmės paaiškina, kodėl hierarchiškai organizuotos firmos egzistuoja rinkoje, o biurokratinis valdymas bei rinka yra ne konkuruojančios idėjos, bet viena kitą papildančios. Tam tikra prasme viešajame administravime šią logiką galime pratęsti ir teigti, kad žvelgiant iš piliečio pozicijų tam tikrų paslaugų teikimas sumažina informacijos asimetriją, jei paslaugos bus teikiamos per biudžetą. Kitaip tariant, mąstydami apie valstybę ekonomikos mokslo terminais galėtume sakyti, kad „firma“ yra valstybės institucijų visuma, o jos „akcininkai“ – tai piliečiai. Ir piliečiams daug patogiau visuotinai vartojamas paslaugas gauti iš viešojo sektoriaus organizacijų, o ne rinkoje.

Viešajame administravime ši logika pritaikoma panaudojant firmos metaforą valstybei. Jei kokias nors paslaugas teiksime per biudžetą, tai jų teikimas bus standartizuotas. Įstatymu bus nurodyta, kas į ką turi teisę, į ką ne ir kiek tai kainuoja. Piliečiui tai gali būti patraukliau negu, pavyzdžiui, pačiam ieškotis geriausios paslaugos (nes tai brangu ir neužtikrina sėkmės, atitiksiančios minimalius standartus)<sup>26</sup>.

Tačiau šis mąstymas kelia vieną esminę problemą – piliečiai nėra akcininkai, o valstybė nėra firma. Kitaip tariant, valstybės institucijų visuma yra tokia didelė, jog negalima tikėtis, kad pavieniai piliečiai susigaudys jos procesuose ir kad viešajame sektoriuje skaidrumo yra daugiau nei rinkoje. Tai, kad viešojo sektoriaus organizacijos nepaklūsta (arba ne taip lengvai paklūsta)<sup>27</sup> piliečių valiai, tapo daugelio autorių indėlio į viešojo administravimo mokslą atskaitos tašku ir ilgainiui sudarė tradicinio viešojo administravimo modelio kritikos pagrindą, iš kurio ir išsirutuliojo naujosios viešosios vadybos filosofija, o kiek vėliau iki kitos.

26 Tai ypač galioja švietimui ir medicinai, kurios kone visame pasaulyje beveik išimtinai yra viešojo sektoriaus dalis. Palyginkite rinkos ir hierarchijos pranašumus skirtingose situacijose: jei jūs pirksite bandelę kepykloje ir paaiškės, kad ji neskani, nors kepėjas reklamavo, kad skani, – nieko baisaus, kitąkart nueisite į kitą kepyklą. Bet jei jums reikės atlikti kepenų transplantaciją ir tik po jos paaiškės, kad operacija buvo nesėkminga, nes privačiai gydantis gydytojas melavo kalbėdamas apie savo gebėjimus, kreiptis pas kitą gydytoją jums, ko gero bus, per vėlu.

27 Tam tikra prasme akcininkai nėra apsaugoti nuo biurokratizmo ar net nusikalstamo elgesio ir firmose. Tai galime sieti su įmonių dydžiu – kuo didesnė organizacija ir kuo įvairresne veikla ji užsiima, tuo mažiau akcininkai, dalininkai ar steigėjai gali ją kontroliuoti.

Šiame skyriuje dar aptarsime kelių JAV autorių, prisidėjusių prie šios minties raidos: H. Simono, D. Waldo, Ch. Lindblomo, Ph. Selznicko, V. Ostromo ir E. Ostrom darbus.

#### **DISKUSIJOS KLAUSIMAI / TEMOS:**

1. Integracijos procesai laisvojoje pokario Europoje.
2. Pagrindinės ES integracijos priežastys.
3. Kaip ES narystė veikia valstybių narių viešąjį administravimą?
4. Kaip suprantate „istorijos pabaigos“ tezės esmę?
5. Paaiškinkite, kodėl pokariu kilo viešojo administravimo disciplinos krizė?
6. Paaiškinkite terminą „pozityvizmas“.
7. Paaiškinkite, kaip sandorių kaštai nustato rinkų ir organizacijų santykį.

### **6.3. Herberto A. Simono administravimo teorija**

**Herbertas A. Simonas (Herbertas Saimonas)** – JAV ekonomistas, kognityvaus mokslo pradininkas, administravimo teoretikas. Mokslinę jo veiklą galima suskirstyti į kelis etapus. Ankstyvajame etape Simonas gilinasi į savivaldybių veiklos matavimo problematiką. Straipsnyje „Administravimo priežodžiai“ Simonas (1969c) sukritikavo klasikinius administravimo principus. Kitas Simono mokslinės veiklos etapas buvo jo knyga „Administracinė elgsena“ (1997), kurioje išplėtojo bihevioristinę administravimo teoriją, pateikė paaiškinimus, kaip individai priima sprendimus ir kaip veikia organizacijos. Vėliau Simonas savo administravimo teoriją plėtojo kartu su Donaldu W. Smithburgu ir Victoru A. Thompsonu parengtoje knygoje „Viešasis administravimas“ (1950) ir knygoje „Organizacijos“ (1958), kurios bendraautorius buvo J. Marchas. Kitame savo mokslinės veiklos etape Simonas gilinasi į kognityviosios psichologijos, ekonomikos mokslo ir dirbtinio intelekto problematiką. Simonas nagrinėjo pažintinius procesus, kompiuterių galimybes priimant organizacinius sprendimus, kūrė įvairias dirbtinumo sistemas, plėtojo žmogaus kaip informacijos valdymo sistemos modelį. Viešojo administravimo teorijai taip pat reikšminga H. Simono ir kitų žinomų organizacijų teoretikų bei viešojo administravimo mokslininkų C. H. Argyriso, D. Waldo, T. Lowi polemika.



Herbertas A. Simonas  
(1916–2001)

Herbertas A. Simonas gimė Viskonsino mieste Milvokio valstijoje. 1936 m., baigęs bakalauro studijas Čikagos universitete, pradėjo dirbti Clarence'o E. Ridley asistentu Tarptautinėje miestų vadovų asociacijoje. Po trejeto metų tapo Čikagos universiteto Viešojo administravimo biuro Matavimo tyrimų direktoriumi. 1942 m. pradėjo eiti Ilinojaus technologijos instituto Politikos ir socialinių mokslų katedros mokslininko pareigas, o 1946–1949-aisiais buvo šios katedros vedėjas. 1949 m. persikėlė į Pitsburgą, kur iki pat mirties 2001 m. vasario 9 d. ėjo Karnegio Mellono universiteto administravimo ir psichologijos profesoriaus pareigas. Karnegio Mellono universitete Simonas vadovavo Pramonės vadybos katedrai, buvo Pramonės vadybos magistrantūros mokyklos asocijuotas dekanas, Richardo Kingo Mellono kompiuterijos mokslų ir psichologijos profesorius. 1978 m. Herbertui A. Simonui buvo suteikta Nobelio premija ekonomikos mokslo srityje.

### 6.3.1. Administravimo mokslo samprata

Simono ankstyvųjų darbų tikslas buvo sukurti administravimo mokslą, tačiau jo požiūris skyrėsi nuo klasikinių administravimo teoretikų (Fry & Raadschelders, 2008, p. 218). Simonas plėtojo bihevioristinį požiūrį į administravimą, paremtą loginio pozityvizmo pažinimo teorija.<sup>28</sup>

28 Loginis pozityvizmas – XX a. pr. filosofinis judėjimas, kuris atmetė klasikines filosofijos problemas kaip neturinčias prasmės ir vieninteliais prasmingais teiginiais laikė logikos bei matematikos tiesas bei empiriškai patikrinamus mokslo teiginius. Loginiai pozityvistai siekė nustatyti mokslinio pažinimo standartus ir, jais remiantis, mokslo teiginius atskirti nuo nemokslinių.

Biheviorizmas – XX a. pirmosios pusės psichologijos pakraipa, orientuota ne į žmogaus sąmonės, o į jo elgesio analizę. Bihevioristinė mokykla laikėsi požiūrio, kad žmogaus elgesį galima moksliskai paaiškinti nesiremiant prielaidomis apie vidinius fiziologinius ar giluminius psichikos procesus.

Kitaip nei klasikinio administravimo tyrinėtojų, Simono mokslinės analizės objektas buvo sprendimų priėmimo organizacijose faktai, o mokslškai pagrįstu būdu tuos faktus paaiškinti jis laikė sistemišką empirinį tyrimą.

### ***Politikos ir administravimo dichotomijos kritika***

Nuo Wilsono laikų administravimo mokslo pagrindas buvo institucinė politikos ir administravimo skirtis, dar vadinama politikos ir administravimo dichotomija. Politikos klausimais turėjo užsiimti renkamieji politikai, o administravimo sprendimai apsiribojo sistemisku viešosios teisės įgyvendinimu. Taigi administracinė veikla buvo suprantama kaip priemonių politiniams tikslams įgyvendinti atranka, o administravimo mokslo tikslas buvo padaryti valdžios įstaigas efektyvesnes (Wilson, 1978, p.10; Fry & Raadschelders 2008, p. 218). Wilsonas tikėjo, kad taip apibrėžęs šio mokslo sritį jis sudarė prielaidas vertybinių požiūriu neutraliam empiriniam mokslui formuotis.

Tuo tarpu Simonas atmetė politikos ir administravimo dichotomiją ir kaip deskriptyvinę, ir kaip normatyvinę teoriją. Jis teigė, kad politikos ir administravimo funkcijas realybėje įgyvendina tiek politikai, tiek administratoriai. Politikai dažnai įsitraukia į priemonių tikslams įgyvendinti paieškas, o administratoriai dalyvauja formuojant politiką tiek jos iniciavimo, tiek įgyvendinimo stadijose (Simon 1957a, p. 58–59; Fry & Raadschelders 2008, p. 218). Pastarojoje administratoriai įgyvendina tai, kas vadinama administracine diskrecija.

Tačiau Simonas sukritikavo politikos ir administravimo dichotomiją ir kaip normatyvinį modelį. Jis pripažino, kad dichotomija buvo tinkama XIX a. pabaigos istorinėmis sąlygomis, tačiau kartu teigė, jog politinės institucijos ir problemos, kurias joms tenka spręsti, nuo Wilsono laikų labai pasikeitė – padidėjo pasipriešinimas hierarchinei kontrolei, valdžios funkcijos tapo sudėtingesnės, todėl politikų galimybės kontroliuoti biurokratus sumenko (Fry & Raadschelders 2008, p. 218). Padidėjusi ekspertinių žinių reikšmė valdžios sektoriuje taip pat sukūrė profesionalų, turinčių tokių specializuotų žinių, atskaitomybės ir kontrolės problemą. Simonas argumentavo, jog nerealu ir nepageidautina stengtis sukurti griežtos hierarchinės biurokratijos kontrolės mechanizmus atskiriant administratorius nuo politikos formavimo funkcijų.



***Faktų ir vertybių dichotomija***

Vietoje politikos ir administravimo dichotomijos Simonas pasiūlė faktų ir vertybių dichotomiją (Simon 1957a, p. 46; Fry & Raadschelders 2008, p. 219). Jo požiūriu, tokia dichotomija galėtų būti tinkamesnis administracinio elgesio standartas ir administravimo mokslo pagrindu. Simonas išskyrė dvi sprendimų prielaidų kategorijas: vertybines prielaidas ir faktines prielaidas. Vertybinės prielaidos yra etiniai teiginiai apie tai, kas turėtų būti daroma. Šie teiginiai gali būti vertinami pagal gėrio ir blogio kriterijus, tačiau negali būti teisingi arba klaidingi. Kita vertus, faktinės prielaidos yra teiginiai apie stebimą pasaulį, kurie gali būti teisingi arba klaidingi. Faktinės sprendimų prielaidos yra suvokti sprendimų alternatyvų ir jų pasekmių priežastiniai ryšiai. Jos yra teisingos, jeigu pasirinktos alternatyvos lemia numatomą pasekmių aibę, arba klaidingos, jeigu numatomos pasekmės nepasitvirtina (Simon 1957a, p. 46).

Simono požiūriu, teiginiai apie administravimo procesus yra moksliniai tik tuomet, jeigu jų teisingumą arba klaidingumą galima patikrinti empiriškai. Todėl administravimo mokslas turėtų remtis faktinėmis administravimo sprendimų prielaidomis, o ne vertybinėmis prielaidomis. Taigi Simonas politikos ir administravimo dichotomiją, kurią jis laikė deskriptyviai netinkama institucine skirtimi, pakeitė konceptualia skirtimi – faktų ir vertybių dichotomija (Fry & Raadschelders 2008, p. 219).

Kitaip nei klasikinių administravimo tyrinėtojai, Simonas administravimo mokslą suvokė kaip sistemišką empirinę analizę. Administravimo mokslas turi būti indukcinis, o ne dedukcinis, jo principai turėtų būti išvedami remiantis empiriniais įrodymais, o ne fragmentiškais stebėjimais ir intuicija. Šis mokslas, Simono požiūriu, turėtų būti aprašomasis, o ne preskriptyvus (Fry & Raadschelders 2008, p.220).

Simonas pasiūlė administravimo mokslą plėtoti ir kaip grynąjį, ir kaip praktinį mokslą. Grynasis mokslas turi aprašyti žmogaus elgesio organizacijose būdus, formuluoti ir verifikuoti empirinius teiginius. Praktinis mokslas turi formuluoti teiginius, kaip sprendimų priėmėjai turėtų veikti, kad jų veikla būtų efektyvesnė. Praktinio administravimo mokslo tikslas yra padėti administratoriams priimti geresnius sprendimus (Simon 1957a, p. 253; Fry & Raadschelders 2008, p. 220).

Simonas tikėjo, jog administravimo mokslas turėtų būti bendras ir privataus, ir viešojo sektorių organizacijoms. Jo požiūriu, viešojo ir pri-

vataus sektorių organizacijos turi daugiau panašumų nei skirtumų. Viešosios organizacijos skiriasi nuo privačių tuo, jog jų veikla yra labiau reglamentuojama teisės aktais ir įvairiomis procedūromis, jos turi mažiau diskrecijos. Šios organizacijos taip pat dažniau laikomos neefektyviai veikiančiomis ir korumpuotomis nei privataus sektoriaus organizacijos (Simon et al. 1950, p. 10–12; Fry & Raadschelders 2008, p. 221). Kitas svarbus skirtumas yra tas, kad viešojo sektoriaus organizacijos kuria teisinę aplinką ir infrastruktūrą, reikalingą, kad privataus sektoriaus organizacijos galėtų sėkmingai veikti. Tačiau ir viešosioms, ir privatioms organizacijoms galioja tos pačios žmogiškosios elgsenos prielaidos ir tie patys žmogaus kaip sprendimų priėmėjo ir sprendimų priėmimo organizacinėje aplinkoje modeliai.

**H. Simono administravimo mokslo samprata:**

- Politikos ir administravimo dichotomijos kritika:
  - XX a. viduryje padidėjo pasipriešinimas hierarchinei kontrolei, valdžios funkcijos tapo sudėtingesnės,
  - padidėjo biurokratų kontrolės ir atskaitomybės problema,
  - politikai dažnai įsitraukia į priemonių tikslams įgyvendinti paieškas, o administratoriai dalyvauja formuojant politiką.
- Administravimo mokslas turėtų remtis faktinėmis, o ne vertybinėmis prielaidomis.
- Administravimo mokslas kaip sistemiška empirinė analizė (grynasis mokslas).
- Praktinis mokslas turi formuluoti teiginius apie tai, kaip sprendimų priėmėjai turėtų veikti, kad jų veikla būtų efektyvesnė.
- Administravimo mokslas – bendras tiek privatioms, tiek viešosioms organizacijoms.

### 6.3.2. Individualaus sprendimų priėmimo modelis

#### *Administracinis žmogus*

Simonas išplėtojo administracinio žmogaus (angl. *Administrative / Satisficing Man*) – sprendimų priėmėjo, dėl savo pažintinių ir analitinių ribotumų pasirenkančio alternatyvas, kurios atrodo patenkinamos, atsižvelgiant į jo lūkesčius, modelį (Simon 1957a, p. xxiv; Fry & Raadschel-

ders 2008, p. 222). Anot Simono, galimi keli alternatyvūs žmogaus, kaip sprendimų priėmėjo, modeliai: psichologinis modelis, pabrėžiantis emocijų reikšmę priimant sprendimus; sociologinis modelis, pagal kurį sprendimų priėmimą lemia socialiniai vaidmenys; ekonominio žmogaus modelis, pabrėžiantis pažintinius ir analitinius sprendimų priėmimo aspektus (Simon 1957a, p. xxx–xxiii). Pasitenkinančio tuo, kas yra, žmogaus modelis (dar vadinamas administracinio žmogaus modeliu) tarp šių alternatyvių modelių užima vidurio poziciją.

Administracinio žmogaus modelis skiriasi nuo ekonominio žmogaus modelio tuo, kad pastarasis neatsižvelgia į tai, jog pažintiniai ir analitiniai žmogaus gebėjimai yra riboti. Ekonominio žmogaus modelis grindžiamas šiomis prielaidomis:

1. sprendimo priėmėjas žino viską, ką reikia žinoti apie sprendimo aplinkybes;
2. sprendimo priėmėjas žino visas galimas veiklos alternatyvas;
3. sprendimo priėmėjas užtikrintai žino visas šių alternatyvų pasekmes arba jis žino šių pasekmių tikimybės pasiskirstymą (riziką);
4. sprendimo priėmėjas žino kiekvienos alternatyvių pasekmių aiškesnės vertės, kurios yra tarpusavyje palyginamos ir išlieka nekinančios;
5. sprendimo priėmėjas turi reikiamus skaičiavimo gebėjimus;
6. sprendimo priėmėjas kiek gali padidina savo naudą pasirinkdamas alternatyvą, kuri sukuria priimtinausias pasekmes (March & Simon, 1958, p. 138; Simon, 1979, p. 500; Fry & Raadschelders 2008, p. 223).

Simonas teigė, kad ekonominis žmogaus modelis, nors ir vertingas normatyviniu požiūriu, neadekvačiai aprašo faktinę sprendimus priimančio žmogaus elgseną. Pagrindinė šio modelio problema yra ta, jog jis neatsižvelgia arba netinkamai atsižvelgia į netikrumo (angl. *uncertainty*) reikšmę įvairiose sprendimų priėmimo proceso stadijose. Simono požiūriu, netikrumas yra būdingas sprendimų priėmimo procesui (March & Simon, 1958, p. 138). Sprendimų priėmėjai nėra tikri dėl savo veiklos tikslų, galimų alternatyvų įvairovės ir šių alternatyvų pasekmių, alternatyvų ir jų pasekmių santykių. Ekonominis modelis atsižvelgia tik į netikrumą, susijusį su alternatyvų ir jų pasekmių santykiais. Tačiau net ir šiuo atveju jis nesiūlo visuotinai priimtino alternatyvų pasirinkimo netikrumo sąlygomis kriterijaus (Fry & Raadschelders, 2008, p. 223). Anot Simono, eko-

nominio žmogaus modelis nusileidžia administracinio žmogaus modeliui taip pat ir tuo, kad šis turi didesnę prognostinę galią (Simon, 1979, p. 495).

Priimdamas sprendimus, administracinis žmogus nevertina visų galimų alternatyvų, o supaprastina sprendimų priėmimą veikdamas, kiek leidžia prieinama informacija ir skaičiavimo gebėjimai. Jis priima sprendimus vadovaudamasis sąlyginai paprastomis nykščio taisyklėmis, arba euristikomis (Fry & Raadschelders, 2008, p. 224).

Kaip teigia Fry ir Raadscheldersas (2008, p. 224), Simonas nebuvo pirmasis, kuris pasiūlė riboto racionalumo sąvoką. Šios sąvokos ištakas galima aptikti XVII a., ypač išpopuliarėjo nuo po 1840 m. (Klaes & Sent 2005). Tačiau Simonas buvo pirmasis, kuris ribotą racionalumą pradėjo tyrinėti sistemiškai. Jis apibūdino šešis racionalumo tipus: objektyvų racionalumą, reiškiantį teisingą elgesį maksimizuojant duotas vertes tam tikroje situacijoje; subjektyvų racionalumą, reiškiantį vertės maksimizavimą, atsižvelgiant į turimas sprendimų priėmėjo žinias; sąmoningą racionalumą, reiškiantį sąmoningą priemonių pasirinkimą tikslams pasiekti (nors gali būti renkamosi ir nesąmoningai); svarstomąjį racionalumą, kuris suprantamas kaip procesas, kai priemonių priskyrimas tikslams yra apsvaistytas (nors gali būti ir neapsvaistytas); organizacinį racionalumą, orientuotą į organizacijos tikslus; ir individualų, arba asmeninį, racionalumą, orientuotą į individualius tikslus (Simon, 1957a, p. 76–77). Simonas iškėlė du reikalavimus racionalumui apibrėžti – rezultatų ir proceso. Jis pats racionalumą apibrėžė kaip elgsenos alternatyvų pasirinkimą, atsižvelgdamas į tam tikrą verčių sistemą ir įvertindamas elgsenos pasekmes. Taigi Simonas suvokė racionalumą kaip išsidėsčiusį skalėje, kurios viename poliuje yra nesąmoningi ir neapsvaistyti priemonių tikslams pasiekti pasirinkimai, kai neturima visos informacijos, o kitame – sąmoningi ir apsvaistyti pasirinkimai, remiantis visa informacija (Fry & Raadschelders, 2008, p. 223).

### ***Sprendimų priėmėjas kaip informacijos valdymo sistema***

Simonas suvokė sprendimų priėmėją kaip informacijos valdymo sistemą (angl. *information processing system*), kuriai būdingas gebėjimas suvokti tik keletą simbolių vienu metu, o šie simboliai yra saugomi ribotos talpos atminties struktūrose (Simon, 1969, p. 53; Fry & Raadschelders, 2008, p. 225). Dėl to sprendimų priėmėjas yra priverstas vienu metu svarstyti tik kelias alternatyvas, o ne visas iš karto. Sprendimų priėmėjas,

spęsdamas problemas, sąveikauja su sprendimo aplinka; jo elgseną lemia jo vidinė būseną, iš sprendimo aplinkos kylančios paskatos bei vidinės būsenos ir paskatų sąveika. Vidinė sprendimų priėmėjo būseną priklauso nuo jo ankstesnės istorijos, apie kurią informacija saugoma atmintyje. Priimant sprendimus panaudojamas tik nedidelis atmintyje saugomos informacijos kiekis. Todėl sprendimo priėmimas yra bendras atmintyje saugomos informacijos atkūrimo proceso ir tos atkurtos ribotos informacijos produktas. Sprendimų priėmimą veikia arba keitimas to, kas lemia jo dabartinę elgseną (atkūrimas), arba atmintyje saugomos informacijos pakeitimas (mokymasis) (March & Simon, 1958, p. 10; Fry & Raadschelders, 2008, p. 226).

Simonas atskyrė dvi sprendimų aplinkos paskatų rūšis: pasikartojančias ir naujas paskatas. Pasikartojančios paskatos sukuria rutinizuotus atsakus. Naujos paskatos sukuria problemų sprendimo atsakus ir skatina paieškos veiklą, kuri gali būti arba rutinizuota, arba kūrybinė. Kūrybinė paieška trunka tol, kol priimamas sprendimas, arba tol, kol pasidaro įmanoma pritaikyti rutinizuoto atsako būdus. Tačiau dėl savo ribotumo sprendimų priėmėjas nėra pajėgus suvokti visų paskatų, kylančių iš sprendimo aplinkos, arba į juos reaguoti. Jo dėmesys paskatoms yra selektyvus; selektyvų dėmesį sustiprina abipusė aplinkos paskatos ir atmintyje atkurtos informacijos sąveika. Todėl ne tik aplinkos paskatos veikia atmintyje atkuriamą informaciją, bet ir atmintyje atkuriamą informaciją lemia, kokios aplinkos paskatos bus suvokiamos (March & Simon, 1958, p. 10; Fry & Raadschelders, 2008, p. 226).

### ***Atminties vaidmuo priimant sprendimus***

Svarbus individualių sprendimų elementas yra atmintis. Informacija, saugoma atmintyje, apima kriterijus (vertybes, tikslus), kurie taikomi pasirenkant veiklos kryptis, alternatyvias veiklos kryptis, taip pat įsitikinimus, nuomones ir lūkesčius dėl to, kokie turėtų būti alternatyvių veiklos krypčių ir jų rezultatų ryšiai. Atmintis susideda iš dviejų komponentų: trumpalaikės atminties ir ilgalaikės atminties (March & Simon, 1958, p. 11; Fry & Raadschelders, 2008, p. 226).

Trumpalaikė atmintis būdinga ribota talpa ir sąlyginai didelė spartata. Būtent trumpalaikė atmintis lemia, jog tam tikrą iš pasaulio ateinančią informaciją žmonės suvokia kaip svarbią arba nesvarbią. Jeigu informacija yra svarbi, ji tampa paskata ir jai teikiamas prioritetas kitų paskatų atžvilgiu. Trumpalaikė atmintis yra labai siaura, tačiau jos vaidmuo itin

reikšmingas. Ji buvo pavadinta informacijos valdymo „butelio kakleliu“, nes visa, kas patenka į ilgalaikę atmintį, turi pereiti per trumpalaikę atmintį. Ilgalaikės atminties ribos yra nežinomos, tačiau tam, kad informacija iš trumpalaikės atminties patektų į ilgalaikę ir atvirkščiai, turi praėti gana nemažai laiko. Ilgalaikę atmintis užkoduoja tiesiogines ir antrines patirtis į taisykles, apibūdinančias veiksmus, kurių turi būti imamasi reaguojant į paskatų kategorijas. Simonas teigia, kad sprendimų priėmėjo gebėjimus įgyvendinti tinkamas sprendimų priėmimo strategijas labiausiai riboja trumpalaikės atminties talpa ir laikas, reikalingas informacijai ilgalaikėje atmintyje talpinti. Tik maža dalis informacijos, saugomos ilgalaikėje atmintyje, yra aktyviai panaudojama sprendžiant problemas (March & Simon, 1958, p. 11; Fry & Raadschelders, 2008, p. 227). Kita vertus, dėl mokymosi koks nors vienas ilgalaikės atminties elementas gali suaktyvinti kitus elementus ir šitaip padidinti informacijos kiekį, naudojamą sprendžiant problemas.

Nors atminties tyrimai priklauso psichologijos ir kognityviojo mokslo tyrinėjimų sričiai, jie taip pat svarbūs ir administravimo teorijai. Administravimo procesai susideda iš veiksmų, kuriuos atlieka individai. Nuo to, kaip jie suvokia ir valdo informaciją, kaip ją atkuria savo atmintyje, priklauso jų veiksmas, kurių koordinuotos sekos ir yra tai, kas vadinama administravimo procesais. Pavyzdžiui, kai kurie administravimo procesai yra steigiami būtent tuo tikslu, kad individai geriau atsimintų, kad neužmirštų, ką jie turi padaryti, kokius veiksmus jie atliko prieš savaitę, mėnesį, metus. Darbo grupių, įgyvendinančių kokius nors projektus, posėdžiai paprastai prasideda aptariant tai, kas buvo svarstyta ir nutarta ankstesniuose posėdžiuose.

### ***Problemų sprendimas kaip individualių sprendimų elementas***

Simonas taip pat aptarė problemų sprendimo procesą kaip svarbų individualių sprendimų elementą. Jis apibrėžė tai, kas vadinama „probleminė erdvė“ – sprendimų priėmėjo subjektyvia ir supaprastinta sprendimų aplinkos reprezentacija (Simon, 1978, p. 272–273; Fry & Raadschelders, 2008, p. 227). Probleminė erdvė lemia, kokios programos ir strategijos bus naudojamos sprendžiant problemas, individui informaciją iš sprendimų aplinkos naudojant selektyvios problemos sprendimo paieškai. Taigi problemų sprendimo veiklos veiksmingumas priklauso nuo to, kaip sprendimų aplinkos elementai atsispindi probleminėje erdvėje.

Apibrėžęs probleminę erdvę, individas toliau ją skenuoja nustatydamas alternatyvius sprendimus. Toji paieška vyksta pagal tam tikrą tvarką, ji nėra atsitiktinė. Tą tvarką nustato supaprastintos nykščio taisyklės (euristikos), nurodančios, kuri kryptis turėtų būti pasirinkta. Paieška vyksta eksperimentuojant bandymų ir klaidų būdu ir mokantis iš anksesnės patirties. Paieška taip pat vyksta laipsniškai, o ne vienu metu. Tai reiškia, kad alternatyvos nėra svarstomos visos iš karto, o viena po kitos. Tik atmetęs kokią nors alternatyvą, sprendimų priėmėjas imasi kitos. Be to, sprendimų priėmėjas stengiasi naują problemą redukuoti į tą, kuri jau buvo išspręsta anksčiau, taip apribodamas alternatyvų paiešką. Jis siekia nustatyti naujos problemos ir seno sprendimo ryšį. Galiausiai paieška yra apribojama ir supaprastinama, įvertinus sprendimo įgyvendinamumą. Nustatomos ribos, priklausančios nuo turimų išteklių, reikalingų, kad paieška galėtų vykti (Fry & Raadschelders, 2008, p. 228).

Atlikdamas paiešką probleminėje erdvėje, sprendimų priėmėjas gali panaudoti skirtingas strategijas. Kai atsakas yra standartinis (rutinos atveju), paieška yra minimali arba iš viso nevyksta. Jeigu rutinos nėra, paieška gali būti standartizuota ir paremta kokiu nors modeliu arba taisykle – tokią paiešką Simonas vadina „paieška remiantis modeliu“ (angl. *pattern-driven search*). Jeigu negalima nustatyti nei rutinos, nei modelio, paieška gali įgauti dvi formas: paieška remiantis paskata ir paieška remiantis tikslu (Simon, 1978, p. 283; Fry & Raadschelders, 2008, p. 228).

Pakutinis veiksmas individualiame sprendimų priėmimo procese yra pasirinkimas. Sprendimų priėmėjas pasirenka pirmąją alternatyvą, kuri tenkina atsižvelgiant į siekiamus rezultatus. Vertindamas alternatyvas sprendimų priėmėjas ištiria tos alternatyvos pasekmes ir nustato, ar jai būdingos tam tikros savybės, taip pat palygina alternatyvas pagal tai, kurių iš jų savybės tenkina bent mažiausius lūkesčius (Simon, 1957b, p. 246–248, 250–252; Fry & Raadschelders, 2008, p. 228). Šitaip supaprastinama pasirinkimo problema. Radus patenkinamą alternatyvą paprastai užbaigiamas pasirinkimo procesas. Tačiau jeigu patenkinama alternatyva surandama pernelyg greitai, lūkesčiai gali padidėti ir paieška bus tęsiama. Jei ilgą laiką nepavyksta rasti patenkinamos alternatyvos, sprendimų priėmėjas sumažina savo lūkesčius, kad jie atitiktų jau nustatytas alternatyvas.

**Individualaus sprendimų priėmimo modelis pagal H. Simoną:**

- ekonominio žmogaus modelio kritika;
- patenkinamų alternatyvų pasirinkimas atsižvelgiant į lūkesčius (administracinis žmogus);
- riboti individo pažintiniai ir analitiniai gebėjimai (ribotas racionalumas);
- netikrumo reikšmė priimant sprendimus;
- nykščio taisyklės, arba euristikos;
- informacijos valdymo sistema: sprendimo aplinka, aplinkos paskatos, vidinė būsena, vidinės būsenos ir paskatų sąveika;
- trumpalaikė ir ilgalaikė atmintis;
- probleminė erdvė – sprendimų priėmėjo subjektyvi ir supaprastinta sprendimų aplinkos reprezentacija;
- alternatyvų paieška probleminėje erdvėje;
- alternatyvų pasirinkimas, alternatyvų pasekmių įvertinimas atsižvelgiant į lūkesčius.

### 6.3.3. Sprendimų priėmimas organizacijose

Viena iš Simono tyrinėjimo krypčių buvo organizacijų poveikis individualiems sprendimams. Jo požiūriu, formalias organizacijas apibūdina aiškiai apibrėžti ir stabilūs vaidmenys, iš anksto suplanuota ir koordinuojama organizacijos narių sąveika ir tam tikri organizacinės įtakos mechanizmai. Organizaciją galima suprasti kaip sprendimų procesų, kuriais siekiama daryti įtaką individualiai elgsenai, tinklą (Simon, 1957a, p. 220; Fry & Raadschelders, 2008, p. 229). Organizacija sukuria paskatas, kurios lemia dėmesio sutelkimą į konkrečius sprendimus, nustato tų sprendimų prielaidas ir suformuoja tvirtus lūkesčius dėl to, kokių veiksmų ir reakcijų galima tikėtis iš kitų organizacijos narių. Organizacija taip pat suformuoja individų asmenines savybes ir įpročius bei aprūpina einančius atsakingas pareigas asmenis priemonėmis, reikalingomis jų autoritetui ir įtakai įtvirtinti. Simono teigimu, organizaciniai sprendimų priėmimo procesai yra galimi todėl, kad individai dalį savo sprendimų priėmimo autonomijos perleidžia organizacijai (Simon, 1957a, p. 8; Fry & Raadschelders, 2008, p. 229).



Simonas, panašiai kaip ir Weberis, manė, kad organizacija yra racionalesnė už individus todėl, kad jai būdingas toks mechanizmas kaip specializacija ir darbo pasidalijimas, kurie sutelkia ekspertines žinias ir apriboja dėmesio lauką organizaciniais sprendimams priimti (Fry & Raadschelders, 2008, p. 229). Individualūs sprendimai yra pasitelkiami organizacijos tikslams, individams yra suteikiama informacija, reikalinga tinkamiems sprendimams priimti.

Simonas, kitaip nei ankstesni administravimo teoretikai, vertino mastą, kuriuo organizacija gali kontroliuoti individualius sprendimus. Jis argumentavo, jog ankstesni teoretikai neatsižvelgė į tai, jog organizacijos galimybės manipuliuoti ir kontroliuoti individualią elgseną yra ribotos dėl galimo ar faktiško individų ir / ar grupių pasipriešinimo (March & Simon, 1950, p. 81–82; Fry & Raadschelders, 2008, p. 229).

Savojoje administravimo teorijoje Simonas pateikė paaiškinimus, kodėl žmonės buriiasi į organizacijas (nusprendžia jose dalyvauti) arba iš jų išstoja ir kodėl jie nusprendžia atlikti tam tikrus veiksmus būdami organizacijų nariais.

### 6.3.3.1. Individų sprendimai dalyvauti organizacijų veikloje

Aiškindamas, kodėl žmonės nusprendžia dalyvauti organizacijų veikloje, Simonas rėmėsi Chesterio Barnardo požiūriu, jog organizacija yra paskatų dalyvauti organizacijos veikloje ir indėlio, kurio organizacija tikisi iš kiekvieno jos nario, mainų sistema. Atskiri individai sutinka dalyvauti ir tęsia savo veiklą organizacijoje tik tuomet, kai suvokia, jog nauda, kurią jie gauna iš dalyvavimo organizacijos veikloje, yra suderinta su jų nuopelnais įgyvendinant organizacijos tikslus. Organizacijos pusiausvyrą reiškia, kad visi organizacijos nariai suvokia, jog jų indėlis į organizacijos veiklą ir gaunama nauda yra suderinti (Fry & Raadschelders, 2008, p. 230).

Simonas suvoktą paskatų ir indėlio naudingumą vadino „paskatų ir indėlio naudingumo skale“ (angl. *Inducement-Contribution Utility Scale*) (March & Simon 1958, p. 81–82). Padėtis šioje skalėje nustatoma atsižvelgiant į tai, kaip individai suvokia savo troškimą palikti organizaciją ir paprastumo tai padaryti laipsnį. Suvoktas troškimas išstoti iš organizacijos priklauso nuo to, kiek individas yra patenkintas savo dalyvavimu organizacijoje. Šį pasitenkinimą lemia įvairūs asmeniniai, socialiniai ir ekonominiai veiksniai. Suvoktas sprendimo atsisakyti narystės organi-

zijoje paprastumo laipsnis priklauso nuo to, kokios alternatyvos yra prieinamos ir ar organizacijos narys apie jas žino.

Simonas nagrinėjo įvairias organizacijos ir jos narių sutarčių formas, tokias kaip pardavimo sutartys ir darbo sutartys. Pardavimo sutartyse nauda ir indėliai, kuriais kečiamasi, yra tiesiogiai apibūdinti. Darbo sutartyse darbuotojas ir darbdavys susitaria, jog darbuotojas iš principo paklus organizacijos valdžiai. Darbdaviui darbo sutartis yra naudinga todėl, kad jis dažniausiai tiksliai nežino pareigybių konkrečių reikalavimų. Darbuotojui tokia sutartis naudinga, nes jam iš esmės nėra didelio skirtumo, kokias užduotis reikės atlikti. Tokio susitarimo rezultatas yra tas, jog darbuotojas, pasirašęs sutartį, suteikia darbdaviui valdžią savo atžvilgiu.

Žvelgiant iš organizacijos perspektyvos, darbuotojo pasirengimas parduoti savo paslaugas ir tapti neutraliu įrankiu šias paslaugas įgyvendinant reišia, jog asmeninių motyvų svarba yra sumažinama arba pašalinama – darbuotojas priima kriterijus, kurie su jo asmeninėmis vertybėmis nėra susiję. Žvelgiant iš darbuotojo perspektyvos, darbo sutarties sąlygų priėmimas sumažina pažintinius (angl. *cognitive*) reikalavimus jo sprendimų priėmimo gebėjimams, nes jo dėmesys sutelkiamas ties organizacinio sprendimų priėmimo kriterijais. Šie kriterijai nulemia alternatyvas, kurios vertinamos ir pasirenkamos sprendimų situacijoje, todėl supaprastinama sprendimų aplinka.

Tačiau Simonas neneigė asmeninių vertybių ir motyvų svarbos. Asmenines vertybes ir motyvus Simonas priskiria „ribiniams sprendimams“, t. y. sprendimams, lemiantiems apsisprendimą dalyvauti organizacijos veikloje, o ne sprendimams, kuriuos individas priima tapęs organizacijos nariu (Simon, 1957b, p. 183–195; Fry & Raadschelders, 2008, p. 231).

Simonas atskyrė motyvus nuo tikslų, taip pat individualius tikslus nuo organizacinių tikslų (Simon, 1969b, p. 158–174). Motyvai yra jėgos, skatinančios individus pasirinkti vienus, o ne kitus tikslus kaip sprendimų prielaidas. Asmeniniai motyvai yra susiję su sprendimu dalyvauti organizacijos veikloje. Tikslai yra motyvų rezultatas, vertybinės sprendimų prielaidos. Individualūs tikslai organizacijoje yra pasirenkami atsižvelgiant į organizacinius vaidmenis, o ne į asmeninius motyvus. Simonas apibrėžė organizacinius tikslus kaip bendrai patiriamas suvaržymų aibės arba paieškos kriterijus, kurie apibūdina individų vaidmenis aukštesniuose organizacijos lygmenyse. Taigi asmeniniai motyvai lemia individų sprendimus tapti organizacijos nariais, o organizaciniai

vaidmenys – organizacinių tikslų atranką ir priemonių tiems tikslams pasiekti pasirinkimą.

### 6.3.3.2. Individų sprendimai įgyvendinti organizacijų tikslus

Anot Simono, individas, tapęs organizacijos nariu, tampa vadinamąja organizacine asmenybe. Jis paklūsta organizacijos valdžiai ir iš esmės yra abejingas konkretiems uždaviniams, kuriuos jis turi atlikti. Tačiau organizacijai siekiant, kad individas įgyvendintų organizacijos tikslus, iškyla motyvacijos ir paklusnumo klausimai (Fry & Raadschelders, 2008, p. 232).

Motyvacijos įgyvendinti organizacijos tikslus laipsnis gali būti išdėstytas „pasitenkinimo skalėje“ (angl. *Satisfaction Scale*), kuri yra susijusi su „paskatų ir indėlių naudingumo skale“ (Simon, 1969b, p. 51). Kuo didesnė gaunama nauda, lyginant su indėliu, tuo didesnis yra pasitenkinimas.

Nors šios skalės susijusios, vis dėlto jos yra skirtingos. Paskatų ir indėlių naudingumo skalė priklauso tiek nuo noro palikti organizaciją, tiek nuo suvokimo, ar tai padaryti nesunku, o pasitenkinimo skalė priklauso tik nuo noro palikti organizaciją. Kitaip tariant, paskatų ir indėlių naudingumo skalė, kitaip nei pasitenkinimo skalė, apima ir galimybių kaštų skaičiavimus.

Simonas, nors ir įžvelgė sąsajas tarp padėties pasitenkinimo skalėje ir sprendimo įgyvendinti organizacijos tikslus, neigė esant tiesioginiam priežastiniam pasitenkinimo ir produktyvumo ryšiui. Jo požiūriu, yra kaip tik priešingai – motyvai įgyvendinti organizacijos tikslus kyla iš esamos arba numatomos nepasitenkinimo būsenos ir suvokimo, jog yra tiesioginis individualaus produktyvumo ir naujos pasitenkinimo būsenos ryšys. Taigi darbuotojas dirba produktyviau tam, kad pasiektų didesnę pasitenkinimą, o ne būna produktyvesnis todėl, kad yra labiau patenkintas (Simon, 1969b, p. 51; Fry & Raadschelders, 2008, p. 232). Vis dėlto, anot Simono, organizacija turėtų paskatas organizuoti taip, kad darbuotojas matytų pastangų ir atlygio ryšį.

Aptardamas paklusimą Simonas rėmėsi Barnardo valdžios samprata. Anot Barnardo, valdžia yra vadovo ir pavaldinio santykis, ir svarbiausias valdžios santykio dalykas yra priimti įsakymą, o ne jį duoti. Simonas pasiūlė esminį Barnardo valdžios sampratos patikslinimą. Pasak Barnardo, valdžia įgyvendinama tuomet, kai pavaldinys arba paklūsta įsakymui

nesvarstydamas paklusimo pranašumų, arba paklūsta įsakymui apsvaistęs pranašumus ir įsitikinęs, kad jie jį tenkina. Pirmuoju atveju įsakymas priklauso pavaldinio „abejingumo zoni“ (angl. *zone of indifference*), antrojo atveju – pavaldinio „priėmimo zoni“ (angl. *zone of compliance*). Simonas apibrėžė valdžią kaip galią priimti sprendimus dėl įsakymų, kuriais veikiami kitų žmonių veiksmai. Kitaip nei Barnardas, jis teigė, jog valdžia yra įgyvendinama tik tuomet, kai pavaldinys susilaiko nuo kritiško įsakymo vertinimo (Simon 1957a, p. 126). Taigi, Simono požiūriu, valdžia yra įgyvendinama tik abejingumo zonoje ir tais atvejais, kai pavaldinys, apsvaistęs paklusimo pranašumus, priima įsakymą, nors pranašumai jo neįtikina, arba mano, kad įsakymas yra blogas. Tie atvejai, kuriais pavaldinys yra įtikintas įsakymo pranašumais ir todėl paklūsta įsakymui, priklauso įtakos arba įtikinimo, o ne valdžios sričiai (Fry & Raadschelders, 2008, p. 233).

Kuo labiau pavaldinio suvokta galima nauda viršija suvoktus indėlius, tuo labiau tikėtina, jog darbuotojas paklus organizacijos įsakymui. Simonas (Simon et al., 1950, p. 188–201; Fry & Raadschelders, 2008, p. 233) išskiria keturis organizacinės valdžios tipus, kylančius iš organizacinės paskatų sistemos valdymo: pasitikėjimo valdžią, kuri remiasi asmens, duodančio įsakymą, asmeninėmis charizmatiškomis savybėmis ir / arba jo funkcinio statusu; tapatinimosi valdžią – įsakymo priėmimo grupės, su kuria individas save tapatina, produktą; sankcijų valdžią, kylančią iš numatymo, kokios sankcijos gali būti taikomos; ir teisėtumo valdžią, kylančią iš visuomenės, įtvirtinusios vadovo teisę duoti įsakymą ir pavaldinio pareigą paklusti, nuostatų, papročių ir vertybių.

Pagrindine koordinavimo, specializacijos ir atskaitomybės užtikrinimo organizacijoje priemone Simonas laikė hierarchiją. Papildydamas tradicinę hierarchijos sampratą, pagal kurią hierarchija užtikrina koordinavimą sinchronizuodama atskirus elementus, sukuriamus horizontalios specializacijos procese, užtikrinančius vertikalią specializaciją ir paskirstančius atsakomybę bei atskaitomybę, Simonas argumentavo, kad hierarchija taip pat supaprastina sprendimų priėmimą (March & Simon, 1958, p. 208; Fry & Raadschelders, 2008, p. 234). Jis teigė, jog hierarchija yra baigtinių būtybių prisitaikymo sudėtingoje aplinkoje rezultatas (Simon, 1971, p. 204). Sudėtingos hierarchinės organizacijos evoliucionuoja iš santykinai nekintančių posistemių, kurios yra daugiausia bendros organizacijos nepriklausomi vienetai. Sudėtingos hierarchinės organiza-

cijos supaprastina sprendimų priėmimo procesą, nes mažiau išteklių iš-eikvojama keičiantis informacija. Organizacijos vadovai nustato tikslus, paskirsto darbus atsižvelgdami į bendrą organizacijos struktūrą, uždavinius padaliniais, prisiima atsakomybę dėl inovacijų ir ilgalaikio planavimo, sprendžia konfliktus ir nustato organizacijai sprendimų prielaidas. Plačios prielaidos nustatomos aukštesniems hierarchijos lygmenims, konkretnės prielaidos ir standartinės valdymo procedūros sukuriamos žemesniems hierarchijos lygmenims.

Efektyvumo kriterijus naudingas kaip sprendimų priėmimo standartas organizacijoje ir netiesioginiu būdu kaip hierarchinės kontrolės priemonė. Simonas apibrėžė efektyvumą kaip rezultatų padidinimą mažiausiais galimais galimybių kaštais (Simon et al., 1950, p. 493). Jis teigė, jog efektyvumo kriterijus turėtų tapti kiekvieno darbuotojo vidiniu veiklos standartu. Efektyvumas turėtų būti matuojamas atsižvelgiant į vadovaujančių asmenų grupės nustatytus tikslus.

Organizacinė hierarchija savo funkcijas įgyvendina įvairiomis priemonėmis. Viena iš tokių priemonių yra valdžios įgyvendinimas – tinkamos sprendimo prielaidos perdavimas tinkamam asmeniui tinkamu laiku. Kita priemonė yra komunikacija, kuri turi įtakos sprendimų pasakotams ir, alternatyvų sprendimų priėmėjui pateikimo intensyvumui. Atrankos procesai sudaro galimybes vadovams pasirinkti darbuotojus, kurių vertybės ir įgūdžiai atitinka organizacijų poreikius. Mokymas padeda bendras vertybes paversti konkrečiomis organizacinėmis vertybėmis ir įgūdžiais, darbuotojui ugdantis lojalumo jausmą (Fry & Raadschelders, 2008, p. 235).

Valdžią ir komunikaciją Simonas vadino išoriniais organizacinės įtakos mechanizmais, o efektyvumo kriterijų ir lojalumą – vidiniais mechanizmais, padedančiais užtikrinti sprendimų priėmimo procesų koordinavimą organizacijoje (Simon, 1957). Išoriniams mechanizmom būdinga, kad alternatyvų paiešką ribojančios sprendimų prielaidos nepriklauso nuo paties sprendimų priėmėjo, šios prielaidos primetamos jam iš šalies, o vidinių mechanizmų atveju sprendimų priėmėjas efektyvumo kriterijaus ir lojalumo organizacijai prielaidas internalizuoja.

### 6.3.3.3. Programuojamos ir neprogramuojamos sprendimų organizacijose procedūros

Simonas taip pat nagrinėjo konkrečius sprendimų priėmimo organizacijoje procesus. Jis aptarė dvi pagrindines sprendimų procedūrų rūšis: programuojamas ir neprogramuojamas sprendimų procedūras. Ir programuojamas, ir neprogramuojamas sprendimų priėmimas prasideda nuo to, ką Simonas vadina „situacijos apibrėžimu“ – supaprastintu tikrovės modeliu, kurio tikslas yra sumažinti sprendimo aplinkos sudėtingumą (March & Simon, 1958, p. 150–151; Fry & Raadschelders, 2008, p. 235). Situacijos apibrėžimas apima sprendimų priėmėjo įsivaizdavimą, kokiu mastu tikėtini įvairūs įvykiai ateityje, kokios yra alternatyvos, kokios yra lūkesčiai, susiję su tų alternatyvų pasekmėmis, ir kokios yra tų alternatyvų prioriteto nustatymo taisyklės. Joms būdingos priemonių ir tikslų grandinės, siejančios konkrečius veiksmus su galutiniais tikslais, apimančios ir vertybių, ir faktų elementus, analizė, taip pat tai, kad sprendimai suskaidomi į iš esmės nepriklausomas dalis ir priskiriami organizacijos padaliniams, renkantys alternatyvas remiamasi „pasitenkinimo“, o ne optimizavimo kriterijais, sprendimai priimami netikrumo sąlygomis, rutiniškai (March & Simon 1958; Fry & Raadschelders, 2008, p. 236).

Programuojamu sprendimų priėmimu vadinamas toks sprendimų priėmimas, kai sprendimų paskata yra pasikartojanti, o organizacija vadovaujasi aiškiomis procedūromis, kaip reikia elgtis tokioje situacijoje. Šios procedūros vadinamos „veiklos programa“ (angl. *performance program*), apibrėžiančia reagavimo į konkrečią užduotį veiksmų seką (March & Simon, 1958, p. 141–142; Fry & Raadschelders, 2008, p. 237). Išsamiausios veiklos programos vadinamos organizacinėmis rutinomis, kai sprendimai priimami atsižvelgiant į patvirtintas praktikas, o ne renkantys alternatyvas. Esant organizacinėms rutinoms, kurias Simonas prilygina individualiems įpročiams ir kompiuterių programoms, pasirinkimas būna fiksuotas ir paieška nevykdoma. Organizacinėms rutinoms priešingos yra veiklos strategijos, kurios nenumato išankstinio reagavimo į aplinkos pokyčius būdo, nors renkamasi iš riboto, strategijos nustatyto alternatyvų skaičiaus.

Simonas išskyrė keletą technikų, padedančių priimti programuojamus sprendimus: įpročius, standartines valdymo procedūras, organiza-

cinę struktūrą, operacijų valdymą ir simuliacinį modeliavimą (Simon, 1977, p. 50–51, 54–62; Fry & Raadschelders, 2008, p. 237). Įpročiai ugdomi naudojantis mokymo ir ugdymo sistemomis. Standartinės valdymo procedūros formalizuoja įprastines elgsenos formas. Organizacinė struktūra paskirsto sprendimus, apibrėžia su organizaciniais vaidmenimis susijusias prielaidas ir lūkesčius, nustato tikslus ir uždavinius, įsteigia komunikacijos sistemą. Operacijų valdymas organizacinių sprendimų programas pagrindžia matematiniais skaičiavimais. Simuliacinis modeliavimas pateikia supaprastintą sisteminių operacijų vaizdą ir padeda sukurti sprendimų priėmimo įvairiose situacijose taisyklės.

Neprogramuojami sprendimai priimami atsižvelgiant į naujas paskatas, kurioms nėra parengta struktūrizuoto atsako. Todėl priimant šiuos sprendimus pagal prognozuojamą tvarką vyksta paieška. Paieškos veiklą lemia tai, kas vadinama „veiklos atotrūkiu“ (angl. *performance gap*) – faktinės veiklos ir siektino veiklos lygmens skirtumu. Organizacijoje siekiama parengti veiksmų programą šiam atotrūkiui šalinti. Kuo šis atotrūkis yra didesnis, tuo paieška bus intensyvesnė (March & Simon, 1958, p. 182–183; Fry & Raadschelders 2008, p. 238).

Paieškos veikla organizacijoje yra nuosekli ir rutinizuota. Nuoseklumas pasireiškia tuo, kad vienu metu nagrinėjama tik viena alternatyva. Rutiniškumas būdingas todėl, kad paieška vyksta pagal patvirtintas ir prognozuojamas procedūras. Pirmiausia nagrinėjami tie veiksniai, kuriuos organizacija kontroliuoja tiesiogiai. Jeigu nepavyksta surasti patenkinamos alternatyvos, mažinami lūkesčiai ir paieška pradedama iš pradžių. Ji vyksta tol, kol pašalinamas veiklos atotrūkis (March & Simon, 1958, p. 179–180; Fry & Raadschelders, 2008, p. 240). Anot Simono, neprogramuojamų sprendimų priėmimo technikos yra nykščio taisyklės, vadovų, kurie galėtų priimti tokius sprendimus, atranka ir mokymas, euristinis problemų sprendimas, sprendimų priėmėjų, kuriems pavestos įvairios problemų sprendimo užduotys, kompiuterinis modeliavimas (Simon, 1977, p. 62–77).

#### 6.3.3.4. Organizacinių sprendimų racionalumo ribos

Vis dėlto Simonas neteigė, jog visi organizaciniai sprendimai yra racionalūs net ir pagal jo paties suformuluoto platesnio racionalumo modelio kriterijus. Anot Simono, įmanoma, kad prieinama informacija ir analitiniai gebėjimai nebus visiškai panaudoti. Probleminės situacijos

apibrėžimas gali netiksliai atspindėti sprendimo aplinką ir todėl problemos formuluotė gali būti netiksli. Į netikrumą gali būti atsižvelgiama netinkamai. Rutinizuotas sprendimų priėmimas gali lemti neracionalus rezultatus, jeigu rutinos nėra tinkamos organizacijos tikslams įgyvendinti. Dar viena neracionalaus organizacinių sprendimų priėmimo apraiška yra tikslų pakeitimo reiškinys, procesas, kai instrumentinės vertybės ar tikslai arba pakeičia galutinius organizacijos tikslus, arba tampa vertingi todėl, kad suteikia nenumatytas trokšamas pasekmes ((March & Simon, 1958, p. 38–39; Fry & Raadschelders, 2008, p. 240). Tikslai keičiami dėl dviejų priežasčių: lojalumo organizacijos daliniams tikslams ir vertybių rodiklių panaudojimo sudarant priemonių ir tikslų grandines.

Lojalumas daliniams organizacijos tikslams reiškia, kad organizacijos padalinių nariai pradeda padalinių tikslus labiau vertinti nei bendrus organizacijos tikslus. Toks lojalumas yra pažintinių racionalumo ribų padarinys – organizacijos nariams sunku įvertinti visą organizacijai svarbią informaciją, todėl jie sutelkia dėmesį tik į tą informaciją, kuri reikšminga siekiant padalinių tikslų, o ne platesnių organizacijos tikslų; komunikacija padalinyje taip pat gali atsiriboti nuo padalinių tikslams nesvarbios informacijos (March & Simon, 1958, p. 152–152; Fry & Raadschelders, 2008, p. 241). Vertybių rodikliai taip pat yra tikslų pakeitimo šaltinis. Vertybių rodikliai priemonių ir tikslų grandinėje yra aukščiausio lygmens operacionalizuoti (t. y. išreikšti apskaičiuojamais rodikliais) tikslai (Simon, 1957a, p. 176). Tikslų pakeitimas įvyksta tuomet, kai šie tikslai pakeičia galutinius organizacijos tikslus, kurių nepavyksta operacionalizuoti, todėl negalima įvertinti, ar šie tikslai buvo pasiekti.

**Sprendimų priėmimas organizacijose, pasak H. Simono:**

- organizacija kaip sprendimų procesų, kuriais siekiama daryti įtaką individualiai elgsenai, tinklas;
- organizacija sukuria paskatas, ugdo individų lūkesčius, asmenines savybes;
- individai dalį savo sprendimų autonomijos perleidžia organizacijai;
- organizacija racionalesnė už individus, bet galimybės kontroliuoti individų elgseną yra ribotos;
- organizacinė pusiausvyra: nauda, gauta iš dalyvavimo organizacijos veikloje, turi būti suderinta su įnašu įgyvendinant organizacijos tikslus;



- paskatų ir indėlio naudingumo skalė;
- motyvacija įgyvendinti organizacijos tikslus (pasitenkinimo skalė: kuo didesnė nauda, lyginant su indėliu, tuo didesnis pasitenkinimas);
- organizacijos paskatas turėtų organizuoti taip, kad darbuotojas matytų pastangų ir atlygio ryšį;
- valdžia kaip vadovo ir pavaldinio santykis;
- abejingumo zona (paklūstama nesvarstant apie paklusimo pranašumus) ir priėmimo zona (paklūstama apsvarsčius pranašumus ir nusprendus, kad jie tenkina);
- hierarchija kaip koordinavimo, specializacijos ir atskaitomybės užtikrinimo priemonė organizacijoje;
- hierarchiją įgyvendinančios priemonės: valdžia ir komunikacija (išoriniai organizacinės įtakos mechanizmai), efektyvumo kriterijus ir lojalumas (vidiniai organizacinės įtakos mechanizmai);
- sprendimų priėmimas programuojamas: sprendimų paskata yra pasikartojanti, aiškios procedūros;
- sprendimų priėmimas nprogramuojamas: naujos paskatos, kurioms nėra struktūrizuoto atsako.

## Išvados

Simono indėlis į socialinius mokslus XX ir XXI a. neabejotinai yra didžiulis. Jo riboto racionalumo koncepcija ir sprendimų priėmimo teorija reikšmingai paveikė tokių mokslinių disciplinų kaip ekonomika, kognityvioji psichologija, politikos mokslai raidą. Tačiau Simono teorijos poveikis viešajam administravimui vertinamas nevienareikšmiškai. Viena vertus, Simono administravimo teorija buvo viena iš keleto teorinių konstrukcijų, nulėmusių klasikinės viešojo administravimo paradigmos pokyčius XX a. antroje pusėje. Simono dėka administracinės struktūros, politikos ir administravimo dichotomijos principai jau nebėra ir nebus suvokiami taip, kaip juos suprato XX a. pradžios viešojo administravimo teoretikai ir praktikai (kaip universalios dogmas). Kita vertus, radikaliau nusiteikę viešojo administravimo teoretikai – humanistai, interpretatvistai, komunitarai, postmodernistai ir pan. – paties Simono administravimo teoriją priskiria ortodoksinei viešojo administravimo paradigmai ir tuo remdamiesi ją kritikuoja. Anot jų, Simono teorija buvo tik dar

vienas bandymas racionaliai pateisinti hierarchinę biurokratinę organizacijų struktūrą, o jo pastangos sukurti vertybiniu požiūriu neutralų administravimo mokslą buvo ne tik neprasmingos (nes faktų atskirti nuo vertybių neįmanoma, paties Simono teorija nėra pajėgi visiškai atsiriboti nuo vertybinių prielaidų), bet netgi žalingos, vertinant iš humanistinio ir demokratinio viešojo administravimo perspektyvos.

### **DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kaip Herbertas A. Simonas suvokė administravimo mokslą?
2. Koks buvo Herberto A. Simono požiūris į politikos ir viešojo administravimo dichotomiją?
3. Kaip vyksta individualus sprendimų priėmimo procesas Herberto A. Simono požiūriu?
4. Kokia yra organizacinės aplinkos įtaka sprendimų priėmimo procesui?
5. Kokie mechanizmai užtikrina sprendimų priėmimo koordinavimą organizacijose?
6. Nuo kokių veiksnių priklauso individo apsisprendimai tapti organizacijos nariu ir aktyviai prisidėti prie organizacijos veiklos?
7. Kaip sprendimų priėmimo procesą organizacijose veikia valdžia, efektyvumo kriterijus ir komunikacija?
8. Kuo panašus ir kuo skiriasi programuojamų ir neprogramuojamų sprendimų priėmimas?

## **6.4. Charleso Lindblomo išsikapanojimo modelis**

Panašia tematika kaip ir Herbertas A. Simonas rašė ir Ch. Lindblomas. Mąstydamas apie tai, kaip sprendžiamos viešojo sektoriaus problemos, jis vartojo išsikapanojimo (angl. *muddling through*) terminą. Lindblomas savo 1959 m. straipsnyje formuluoja idėją, kad iš tarnautojų yra tikimasi, jog jie priims racionalius sprendimus, vadovaudamiesi išsamia informacija apie iškilusią problemą. Tačiau surinkti tokią informaciją nėra paprasta, reikia didžiulių išteklių ir gebėjimų. Tipiškai nei išteklių, nei gebėjimų susidoroti su naujai iškilusia problema viešojo administravimo organizacijos neturi, tad jų pasirenkama problemų sprendimo strategija visada yra dalinė, ja siekiama patenkinti mažiausius politikos užsakovų poreikius. Kokie tie mažiausi poreikiai, administratoriai, aišku, nežino,

Charlesas Lindblomas  
(Čarlzas Lindblumas)  
(1917–)

tad remdamiesi savo patirtimi ir sveika nuovoka parengia tokius problemų sprendimo projektus, kurie jiems atrodo lengvai įgyvendinami ir kartu, jų manymu, atitinka politinių vadovų poreikius. Pateikę parengtą sprendimą, jie laukia iš politikų reakcijos, bet dažnai jos nesulaukia labai ilgai, nes tarnautojų ir tarnybų yra nepalyginamai daugiau nei politikų ir šie nespėja susidoroti su informacijos srautais, ateinančiais iš administracinio valdžios lygmens. Visa tai reiškia, kad viešojo valdymo pokyčiai retai būna revoliuciniai, dažniau yra inkrementiški (laipsniški).

- Ch. Lindblomas yra Jėilio universiteto profesorius emeritas;
- akademinę karjerą pradėjo dar 1939 m.;
- 1949 m. apgynė disertaciją tema „Profesinės sąjungos ir kapitalizmas“;
- ankstyvosios jo publikacijos ir siūlymai riboti korporacijų galią buvo kontraversiškos, tačiau vėliau pripažintos kaip ypač vertingos;
- 1980–1981 m. buvo Amerikos politikos mokslų asociacijos (ASPA) prezidentas;
- geriausiai žinomas kaip verslo sąveikos su valdžia tyrimų autorius.

**Pagrindinės publikacijos:**

„Išsikapanojimo mokslas“ (angl. „The Science Of ‘Muddling Through‘“, 1959);

„Politika ir rinkos“ (angl. „Politics and Markets: The World’s Political-Economic Systems“, 1977);

„Politikos kūrimo procesas“ (angl. „The Policy Making Process“, 1969).

Išsikapanojimo metafora yra svarbi tuo, kad ji, kaip ir H. Simono teorija, siekia paaiškinti, kodėl žala, nors visi sprendimo priėmimo ir

įgyvendinimo proceso dalyviai nesiekia jos padaryti, vis tiek atsiranda, o jos šaltiniai yra atskirų tarnautojų motyvacijos ypatybės ir nerealūs vadovybės lūkesčiai. Kad būtų lengviau suprasti, išsikapanojimo idėją galime paaiškinti pateikdami pasakojimą. Įsivaizduokite, kad esate tarnautojas. Savo dienas leidžiate vykdydami panašias, dažnai pasikartojančias veiklas, apibūdintas jūsų pareigybės apraše. Tame apraše gali būti keli ar keliasdešimt punktų, įvardijančių jūsų funkcijas, tačiau labai tikėtina, kad vienas (ko gero, paskutinis) yra įvardinamas taip: „Tarnautoja vykdo kitas užduotis.“ Šis punktas yra saugiklis, kuris užtikrina mažiausią biurokratijos lankstumą atsiradus nenumatytoms aplinkybėms. Linblomiškajame požiūryje kaita prasideda įvykus toms nenumatytoms aplinkybėms. Tipiškai *nenumatyta aplinkybė* viešojo administravimo organizacijoje yra naujų politinių iniciatyvų formulavimas ir jų įgyvendinimas, galintis įvykti dėl rinkimų, politinio skandalo, krizės ar panašių priežasčių.

Remiantis Ch. Lindblommo logika galima teigti, kad paprastai tarnautojai padaro tiek, kiek iš jų reikalaujama, t. y. tarnautojas, prieš priimdamas sprendimą, neskaito šimtų pareigybių aprašų, dešimčių mokslinių straipsnių, nerenka statistikos duomenų ar pan., jei iš jo to nereikalaujama. Jei nurodymas nebus tikslus, pavyzdžiui, įvertinti ES gerąją praktiką, galima teigti, kad tarnautojas pasirinks jam jau žinomą šalį, kurioje jis gali turėti pažįstamų tarnautojų ir kurios bendrieji rodikliai (tokie kaip, pvz., BVP) yra geri ir visuotinai žinoma, kad ta šalis yra „gera“, parengs informaciją būtent apie ją bei, susiedamas su tais bendraisiais rodikliais, galės drąsiai argumentuoti, kad būtent ši šalis yra gerosios praktikos šaltinis. Rengiant konkretų dokumentą (vado-

*Iš tarnautojų yra tikimasi, jog jie priims racionalius sprendimus, vadovaudamiesi išsamia informacija apie iškilusių problemą. Tačiau surinkti tokią informaciją nėra paprasta, reikia didžiulių išteklių ir gebėjimų, kurių sprendžiant naujas problemas tipiškai trūksta.*

*Kovojant su mokesčių vengimu, valdymo racionalumą įmanomu laikantys mokslininkai geru viešojo administravimo matu laikytų sukčiavimo rizikos dydį.*

*Politikos keitimas nedideliais žingsneliais gali būti veiksmingesnis nei didžiulės reformos.*

vaujantis išsikapanojimo principais) svarbu, kad jame nebūtų revoliucinių idėjų, kurios atkreiptų „nereikalingą“ dėmesį. Saugiau yra pateikti nuosaikius pasiūlymus – kartu jie atkreips vertintojų dėmesį į tai, kad „ne viskas yra taip paprasta“ ir kad vykdant reformas reikia atsižvelgti į keletą niuansų, kurie gali turėti įtakos galutiniam rezultatui. Taigi bus užtikrinama, kad diskusija vyks ne dėl principinių vertybinių dalykų, o dėl tarnautojų gerai žinomų techninių detalių.

Šią *išsikapanojimo strategiją* bei pateiktą pavyzdį galima palyginti su bandymu užkasti didelę duobę. Dirbdami valstybės tarnyboje jūs visada būsite prie didelės duobės krašto (tai kaina už jūsų ypatingą teisinį statusą). Duobė – tai politinės problemos, kurias jūs turite išspręsti (užkasti). Prie duobės stovėsite ne tik jūs, bet ir daugybė kitų tarnautojų, o jums už nugaros vaikščios politikai ir vadovai. Kai jūs įkrisite į duobę arba jus įstums vadovas, turėsite dvi alternatyvas: bandyti duobę užkasti ir taip išlipti ar koku nors būdu išsiropšti įtempiant į ją ką nors iš kitų tarnautojų, stovinčių prie jos krašto. Prie tos duobės krašto stovite ne tik jūs, bet ir dešimtys ar šimtai kitų tarnautojų, o tų, kurie jus stumia į tą duobę, yra tik vienas kitas. Stumiančiųjų (vadovų ir politikų) į duobę padėtis nepavydėtina: jei stumiantieji stums visus paeiliui, jūs turėsite daug laiko išsikapanoti, kol jie vėl atkreips į jus dėmesį, jei stums tik jus ir laikydami už pečių neleis iš jos išsikapanoti lengviausiu būdu – kas prižiūrės, ką veikia likusieji prie duobės krašto? Gal, kol jūs ją užkasite iš vienos pusės, jie ją gilins iš kitos...<sup>29</sup> Lindblomui šis, atrodytų, organizaci-

29 Čia kyla kita biurokratijos dilema, kad esminis klausimo sprendimas rizikuoja panaikinti institucijos ir atitinkamai tarnautojų poreikį. Tad visiškai užkasti duobę nėra jūsų tikslas, nes tai padarę rizikuosite netekti darbo.

nis paradoksas visiškai nėra paradoksas. Jis siūlo priimti tokį tarnautojų elgesį ne kaip neigiamą, o kaip natūralų ir laikyti šį elgesį tinkamu viešojoje valdžioje. Politikos keitimas nedideliais žingsneliais, jo teigimu, gali būti veiksmingesnis nei didžiulės reformos. Taip mes išvengiame didelių klaidų, gebame rasti paprastesnius ir pigesnius sudėtingų problemų sprendimo būdus. Galiausiai patys tarnautojai lengviau prisi- taiko ir profesionaliau įgyvendina savo užduotis, jei kaita nėra radikali.

### Apibendrinant

*pažymėtina, kad R. Coase'ui, H. Simonui ir Ch. Lindblomui racio-  
nalumas nėra sąvoka, kuri neturi nieko bendro su tikrove. Visų jų  
nuomone, žmonės siekia būti racionalūs. Racionalumą jie supranta  
ekonominiais terminais – kaip didžiausios įmanomos naudos gavi-  
mą, t. y. didžiausio norimo rezultato siekį mažiausiomis sąnaudo-  
mis. Ta aplinkybė, kad sampratos to, kas racionali individui ir or-  
ganizacijai, gali nesutapti, neturėtų būti pagrindas atmesti šią idėją.  
Tačiau yra ir kita mokslininkų, kurių įsitikinimai taip pat paaiškėjo  
pokario dešimtmečiais, stovykla.*

Norėdami iliustruoti dviejų stovyklų sampratų skirtumus gali-  
me aptarti pasaulyje visuotinai paplitusį reiškinių – mokesčių vengimą.  
Įsivaizduokite, kad turite 1 000 litų nusipirkti šaldytuvui. Šaldytuvai,  
kurie yra parduodami su kasos čekiu, už tokią sumą jūsų lūkesčių ne-  
tenkina: jūs norite „metallic“ spalvos, taupančio elektros energiją ir ty-  
laus. Tačiau galite įsigyti tik baltą ir triukšmingą. Jūs žinote, kad apie  
200 litų iš tos sumos sudaro pridėtinės vertės mokestis (PVM). Taigi  
verslininkui šaldytuvas kainavo 800 litų. O štai jau už 900 litų (be  
PVM) jūs įsigytumėte tokį šaldytuvą, kokio norėtumėte. Klausimas, ar  
nekils pagunda nesidalyti tais 200 litų su valstybe? Tarkime, sutariate,  
kad už 900 litų perkate šaldytuvą be kasos čekio. Tuomet jūs sutau-  
pote 100 litų ir gaunate tokį šaldytuvą, kokio norite, o verslininkas  
gauna numatytą pelną, be to, jam nereikia kvaršinti galvos, ką darytų,  
jei šaldytuvas sugestų – be kasos čekio garantinė priežiūra jums ne-  
teikiama. Jūs rizikuojate garantine priežiūra, verslininkas bauda. Jei jūs  
manote, kad mažai tikėtina, jog šaldytuvas suges (arba jei suges, nebus  
brangu suremontuoti), o verslininkas mano, kad šis neteisėtas sandėris  
nebus pastebėtas ir jis išvengs baudos, atsispirti tokiai pagundai tampa

labai sunku<sup>30</sup>. Pagal šį pavyzdį jums asmeniškai galbūt racionalu pirkti šaldytuvą neteisėtai, tačiau jei taip imtų elgtis visa visuomenė, jūs tokioje visuomenėje gyventi nenorėtumėte, nes nesumokėti mokesčiai reikštų prastesnę infrastruktūrą, socialinę ir vartotojų apsaugą. O tai reikštų, kad ilgainiui rizika, jog šaldytuvus suges ir niekas jūsų neapgins, didės<sup>31</sup>.

Taigi racionalumo šalininkams gero viešojo administravimo tikslas yra didinti riziką sukčiams. Pavyzdžiui, jei bauda dėl neteisėto pirkimo grėstų ir jums, ne tik verslininkui, ir būtų didelė tikimybė, kad šis sandėris bus nustatytas (pvz., būtų speciali tarnyba atsakinga už slapstus pirkimus), tikėtina, kad didelė pirkėjų ir pardavėjų dalis atsisakytų taip elgtis. Tačiau šią situaciją galima vertinti ir kitaip. Dažnai, prasidėjus diskusijoms dėl mokesčių vengimo, žmonės, kurie jų nevengia, pateikia du argumentus: „ramaus miego“ ir „doro piliečio“. Mokesčių vengimas reiškia, kad taip besielgiantys žmonės nuolatos rizikuoja ir tokia nuolatinės nežinomybės būsena kelia stresą, kenkia gyvenimo kokybei ir pan. Dėl visų šių priežasčių miegama „neramiai“. Kitas argumentas grindžiamas nuostata, kad mokesčiai mokami ne dėl naudos sau, o dėl piliečių pareigos visuomenei. Mokesčių mokėtojo moralė aukštesnė, nes jis padeda visuomenės silpniesiems ir sukuria infrastruktūrą, kuria naudojasi ir tie patys sukčiai. Didelei daliai žmonių labai svarbią jų savivertės dalį sudaro galimybė būti naudingiems ir prisidėti prie ko nors daugiau nei jie patys<sup>32</sup>. Jiems mokesčių mokėjimo nauda yra kur kas didesnė nei tik didinama ekonominė nauda.

30 Išmatuoti šešėlinės ekonomikos dydį labai sunku. Europos Komisijos *Futurium* bibliotekoje galime rasti plačiai Lietuvos žiniasklaidoje cituotą F. Schneiderio (2013) studiją (nepublikuotą recenzuojamame mokslo šaltinyje), pagal kurią neapmokestinami sandoriai sudaro nuo 8 proc. (Austrijoje, kurioje dirba F. Schneideris) iki 31 proc. (Bulgarijoje) ekonomikos dalį. Lietuvoje ir Estijoje ši dalis pagal studiją siekia 28 proc., Latvijoje – 26 proc., Lenkijoje – 24 proc., Šiaurės šalyse – 13–14 proc. ekonomikos (Schneider, 2013).

31 Nors ginčijamasi, ar tai tiesa, tokios visuomenės etiketę ES užsitarnavo Graikija, kurioje mokesčių vengimas ir statistikos klastojimas sukėlė dramatišką krizę. Eurostato duomenimis, Graikijos ekonomikos augimas buvo fenomenalus iki pat 2008 m., tačiau dabar jis dramatiškai smuko, nes nesąžiningas valdžios ir piliečių elgesys sudarė sąlygas susidaryti tokiai valstybės skolai, kurios mokesčių vengianti visuomenė nebegalėjo aptarnauti. Labai tikėtina, kad jei, pavyzdžiui, rytoj visa buitinės technikos, baldų, statybos ir pan. įmonės pradėtų veikti vengdamos PVM, Lietuvą ištiktų panašus likimas.

32 Pastaraisiais dešimtmečiais išplėtotą pozityviosios psichologijos disciplina teigia, kad žmonėms prasmės jausmą suteikia jausmas, jog jie prisideda prie didesnio nei jų pačių asmeniniai interesai gėrio kūrimo. Ir būtent šis jausmas yra būtina subjektyvaus laimės jausmo sąlyga (Peterson, Park, & Seligman, 2005).

**Pagrindinės Ch. Lindblomo idėjos:**

- šiuolaikinės demokratinės santvarkose, poliarchijose, verslo organizacijos turi privilegijuotą statusą visų kitų visuomeninių darinių atžvilgiu;
- tokios santvarkos gali lengvai tapti korporatistinės, jose demokratiniai procesai yra tik turinio neturintis fasadas;
- iš to išplaukia kitas Ch. Lindblomo įsitikinimas, kad viešojoje politikoje ir viešajame valdyme būtina vadovautis kūdikio žingsnelių (angl. baby-steps) principu, kitaip dar vadinamu inkrementalizmu, priimant sprendimus ar organizuojant reformas.

**DISKUSIJOS KLAUSIMAI / TEMOS:**

1. Paaiškinkite, kaip suprantate Ch. Lindblomo išsikapanojimo sąvoką.
2. Kuo panašūs ir kuo skiriasi Ch. Lindblomo „išsikapanojimas“ ir H. Simono „ribotas racionalumas“?
3. Pateikite argumentus „už“ ir „prieš“ racionalumo sąvoką viešojo viešojo administravimo teorijoje.

## 6.5. Philipo Selznicko organizacijų teorijos

Žymiausiais nebandančių paaiškinti žmonių elgesio tik racionalumo sąvoka viešojo administravimo mokslininkais pokario dešimtmečiais galime laikyti Ph. Selznicką, D. Waldo, V. ir E. Ostromus.

Pradėdami nuo Ph. Selznicko turime atkreipti dėmesį, kad jis, kitaip nei D. Waldo ir V. Ostromas, savęs nesiejo su viešojo administravimo disciplina (to nedarė ir Ch. Lindblomas ar Coase'as). Aptariamam laikotarpiui būdingas klausimas – kas yra geras administravimas, ar įmanoma sukurti „gerą“ (kuria nors šio žodžio prasme) valdymą?

Racionalumą laikančių realiu dalyku teoretikų nuomone, geras viešasis administravimas yra įmanomas ir mokslas gali sudaryti sąlygas tai pasiekti. Tuo tarpu neturint aiškos prielaidos, kokie žmonės yra (kaip, pvz., mūsų aptariamas racionalumas), į šį klausimą atsakyti sunkiau. Pastaraisiais metais išpopuliarėjusi pozityviosios psichologijos subdisciplina grindžiama prielaida, kad žmogaus instinktai formavosi per visą ilgą žmonijos evoliucijos laikotarpį. O šiuolaikinė technologinė ir socialinė aplinka evoliuciškai mums yra palyginti naujas reiškinys.



Ji nepanaši į tą, kurioje vystėsi mūsų rūšis, tad mūsų reakcijos į ją dažnai yra neracionalios<sup>33</sup>.



Philipas Selznickas  
(Filipas Selznikas)  
(1919–2010)

- Karo tarnyba Antrojo pasaulinio karo metais;
- 1947 m. apgynė disertaciją Kolumbijos universitete;
- 1949 m. publikuota jo žymi studija „TVA ir eiliniai nariai“ (angl. „TVA and the Grass Roots“);
- 1952 m. tapo Kalifornijos Berkeley universiteto Teisės mokyklos profesoriumi, čia dirbo visą likusią karjerą;
- jo tyrimai buvo ypač įtakingi teisės sociologijos srityje, jie leido suvokti, kaip teisinis reguliavimas keičia visuomenės elgseną nebūtinai taip, kaip to tikisi valdžia;
- nors viešojo administravimo disciplinoje jo darbai tiesioginę įtaką turėjo ankstyvuosiu jų karjeros laikotarpiu, prasidėjus XX a. 9 dešimtmečiui ir plėtojantis institucionalizmo teorijoms jo išvalgos tapo itin aktualios, grįždamos į viešojo administravimo tyrimų discipliną per politikos mokslus.

#### **Pagrindinės publikacijos:**

„TVA ir eiliniai nariai“ („TVA and the Grass Root“, 1949);

„Organizacinis ginklas“ („The organizational Weapon“, 1952);

„Lyderystė administravime“ („Leadership in Administration“, 1957).

33 Apie racionalumą evoliucinės psichologijos perspektyvoje daugiau skaitykite French, J. A. *et al.* (2001). *Evolutionary Psychology and Motivation*. Lincoln, Neb: University of Nebraska Press.

**Ph. Selznickas suformulavo keletą esminių organizacijų teorijos postulatų, kurie yra tapę šiuolaikinės institucionalizmo teorijų pagrindu:**

- Žmonės elgiasi kaip vientisos būtybės, t. y. jie vengia prieštaravimų tarp asmeninio ir profesinio gyvenimo. Tai reiškia, kad žmonės paklūsta tokioms taisyklėms, kurių negali kontroliuoti atskiros organizacijos
- Formalios taisyklės ir (neformali) organizacijos kultūra plėtojasi vienu metu. Bandymai keisti formalias taisykles gali prieštarauti organizacijos kultūrai ir sukelti pasipriešinimą

XX a. 6–8 dešimtmečiuose nuomonės apie žmogaus elgesio biologines priežastis neturėjo tokio mokslinio pagrindimo, kokį turime dabar, tad tokie mokslininkai kaip Selznickas, Waldo ir Ostromas susidūrė su esmine gero / blogo valdymo matavimo skalės problema. Jei vadovausimės racionalaus, materialią naudą siekiančio padidinti žmogaus vaizdiniu, pamatuoti valdymo „gerumą“ bus nesunku. Jei viešasis valdymas prisidės prie materialios naudos gyventojams didėjimo, tai jis bus geresnis; atitinkamai valdymo sistema, kuri suteiks didžiausią įmanomą materialią naudą, bus pati geriausia. Bet jei pripažinsime, kad žmonės yra neracionalūs ir kad dažnai jie patys nežino, kas jiems yra geriau (žr. 10 pavyzdį „Ar tikrai žinome kas mums geriau?“), tai kaip galėsime įvertinti, kokie sprendimai bus geriausi? Maža to, valdžioje esantys žmonės pagal tokią teoriją irgi yra neracionalūs, tad vargu ar jie priims sprendimus, kuriuos įmanoma būtų matuoti pagal bet kokią gerumo / blogumo skalę.

**Pagrindinės organizacijos funkcijos yra pirmiausia nukreiptos į vidų:**

- organizacijos saugumas ir išlikimas visuomenėje;
- organizacijos komunikacijos ir autoriteto struktūros stabilumas;
- neformalių ryšių organizacijos stabilumas;
- politikos tęstinumas ir politiką apibrėžiančių šaltinių tęstinumas;
- organizacijos vaidmens visuomenėje supratimo homogeniškumas.

Siekis įgyvendinti šias funkcijas gali būti svarbesnis už oficialius organizacijos tikslus

## 10 pavyzdys

**Ar tikrai žinome, kas mums geriau?**

*Galbūt kai kurie politiniai sprendimai, kurie jums atrodo nepriimtini dabar, ateityje pasirodys prasmingi. Pavyzdžiui, Estijoje 2010 m. ir Latvijoje 2013 m. mažiau nei pusė gyventojų palaikė euro įvedimą, tačiau įvedus jį skaičiai tapo priešingi. Ir kitas dalykas: ar jums neatrodo keista, kad žmonės dažnai savo pasiūlymus perša taip, tarsi būtų suinteresuoti kuo nors, tačiau dažnai taip nėra. Pavyzdžiui, kaip jūs manote, kodėl jums atsakius paragauti maisto kai kurie žmonės atkakliai jums siūlo jo ragauti? Toks elgesys kelia abejonių dėl žmogiškojo racionalumo, juo labiau abejotina, jog visą elgesį būtų galima paaiškinti materialiais interesais. Viešajame administravime ši problema suprantama taip: jei atsisakome prielaidos, jog žmonės racionalūs, tada valdžia turi ne tik patenkinti žmonių poreikius (juk jie patys nežino savo poreikių), bet ir užsiimti tam tikrų dalykų „primetimu“ arba visuomenės švietimu. Tokioje situacijoje didžioji dilema yra ką primesti ir ko ne: ar turėtų valdžia už mokesčių mokėtojų pinigus remti verslumo skatinimo programas arba skatinti šeimos teisių išplėtimą homoseksualioms poroms?*

*Ši tema yra tapusi net meninės raiškos objektu, pavyzdžiui, pasiklausykite 1973 m. grupės „Faces“ (arba 1998 m. Rodo Stewarto perdainuotą versiją) dainą „Ooh la la“.*

Per dešimtmetį nuo 1948 m. iki 1957 m. Ph. Selznickas suformulavo keletą esminių postulatų, kurie yra tapę šiuolaikinės institucionalizmo teorijų pagrindu (žr. 2 pavyzdį „Organizacijos ir institucijos“). Visų pirma, jo formuluotos teorijos iš esmės laikėsi nuostatos, kad organizacijų formavimąsi ir veikimą galima paaiškinti racionaliais argumentais, tačiau vėlesni tyrimai parodė, kad žmonių elgesys organizacijose negali būti redukuotas, t. y. žmonės elgiasi kaip vientisos būtybės organizacijoje ir nediferencijuoja savo elgesio formalaus / neformalaus veikimo požiūriu. Kitaip tariant, žmonės ir jų elgesys paklūsta taisyklėms, kurių faktiškai neįmanoma kontroliuoti. O organizacijų kūrimasis ir tradicijos labai priklauso nuo to, kokie žmonės organizacijose veikia.

Antra, organizacijos gyvavimo pradžioje formalioji ir neformalioji organizacijos komunikacija sąveikauja labai intensyviai. Formalioji struktūra turi įtakos tam, kas organizacijoje tampa įtakingas, kas ne. Kartu besiformuojantys neformalūs ryšiai nuolatos riboja galimybių įvairovę, kurią gali pasirinkti organizacija, tikėdamasi sėkmingos veiklos rezultatų. Taip yra todėl, kad organizacijoje susiformuoja tam tikra kultūra, kuri nustato, kas organizacijos nariams yra priimtina, o kas ne. Jei organizacijos vadovybė nutaria keisti formalią struktūrą, kuri iš esmės prieštarautų organizacijos kultūrai, tai darbuotojai imtų priešintis

vadovybės veiksams. Taigi, organizacijos arba žlunga, arba tampa institucijomis, kuriose susiformuoja daugybė nusistovėjusių veiklos bruožų: įvairūs ritualai ir šventės, savitas tikslo ir tinkamo problemų sprendimo supratimas. Tokią organizaciją, Ph. Selznicko nuomone, jau reikia vadinti institucija.

Organizuotos institucijos tikslas, be tų tikslų, kurie ir paskatino ją sukurti, ima atlikti aibę kitų funkcijų, nebūtinai susijusių su pirminių tikslų siekiu. Ph. Selznickui organizacija yra save reguliuojanti sistema, kurios pagrindinės funkcijos pirmiausia yra nukreiptos į vidų, o tik vėliau į išorę. Šios funkcijos yra: i) organizacijos saugumas ir išlikimas visuomenėje; ii) organizacijos komunikacijos ir autoriteto struktūros stabilumas; iii) neformalių ryšių organizacijoje stabilumas; iv) politikos tęstinumas ir politiką apibrėžiančių šaltinių tęstinumas; v) organizacijos vaidmens visuomenėje supratimo homogeniškumas (Selznick, 1948).

Šias organizacijos funkcijas lengva paaiškinti visiems, kurie kada nors yra dirbę organizacijoje. Stabilumas ir išlikimas yra pagrindinės sąlygos, galinčios leisti organizacijų nariams susitelkti ties užduotimis, nukreiptomis į išorę. Nuolatinės reorganizacijos arba politikos neaiškumas sukelia netikrumo jausmą ne tik dėl darbo prasmės, bet ir dėl darbo vietos. O nutraukti neformalius ryšiai mažina veiklos efektyvumą, nes tarp darbuotojų sumažėja pasitikėjimas ir tai skatina formalių procedūrų plėtrą. Vėlesniais metais Ph. Selznickas padarė išvadą, kad tokia organizuota veikla yra dvejopa: jos rūpinimasis problemomis, dėl kurių ji yra sukurta (orientacija į išorę), ir rūpinimasis vidiniu stabilumu bei išgyvenimu priveda prie paradoksų. Kartais iš biurokratijos kritikų galima išgirsti frazę – jei nori, kad problema niekada nebūtų išspręsta – įkurk instituciją. Ph. Selznicko išvalgos paaiškina šį mechanizmą – jei institucijos pagrindinis tikslas – išgyventi, ji negali įgyvendinti savo paskirties, t. y. išspręsti problemos, nes tokiu atveju nebereikės pačios organizacijos.

Pradžioje Ph. Selznicko teorija tarsi neprieštaravo racionalių organizacijų valdymu tikinčių teoretikų prielaidoms. Tiesiog reikėjo atsižvelgti į tai, kad žmonės nėra automatai ir į organizacijas atsineša savo vertybes ir įsitikinimus, o su kolegomis bendrauja ne tik susirašinėdami oficialiais raštais. Tačiau vėlesniuose darbuose tapo aišku, kad organizacijoje ilgai nusiustovinti praktika dažnai gali tapti tokia, kuri nėra racionali net racionalumą suvokiant subjektyviai. T. y. visi (ar dauguma) tarnautojų ir vadovų suvokia, kad tai, kaip veikiama dabar, yra netinkama praktika, tačiau tas suvokimas neleidžia nieko pakeisti. Ph. Selznickas atrado, kad

organizacijos viduje vykdančioms pokyčius dažniausiai sprendžiamos siaurai apibrėžtos problemos siekiant konkrečių tikslų. Pasiekus tikslus, patirtis apie jų siekimo procesą niekur nedingsta ir sukuria aibę „nenumatytų pasekmių“ (angl. *unintended consequences*), tokių kaip atsiradę precedentai, vidaus tvarkos, tam tikros veiklos įpročiai ir t. t. Net kai organizacijos aplinka ir tikslai pasikeičia, pakeisti vidinių organizacijos veiklos ypatybių dažnai beveik neįmanoma, nes tai gali būti arba per brangu, arba grėsti organizacijos narių pasipriešinimu, galinčiu sugriauti visą organizaciją (Selznick, 1949, 1996)<sup>34</sup>. Taigi Ph. Selznicko išvados pakerta idėją, kad įmanoma organizacijas valdyti taip, kad jos būtų visada racionaliausios. O vėlesni institucionalizmo teoretikai teigia, kad žmonės iš principo yra neracionalūs ir priežastys, dėl kurių mes esame organizacijose, yra nepaaiškinamos „sveiku protu“ (žr. 11 pavyzdį „Nerimas dėl statuso“).

#### 11 pavyzdys

##### Nerimas dėl statuso

*M. Weberis kapitalizmą siejo su puritoniškomis protestantų sektomis, kurioms didelis turtas buvo Dievo apvaizdos ženklas. Bet laikui bėgant pinigai tapo fetišu – pradžioje buvę priemone, jie tapo pasaulietinės visuomenės tikslu. Tačiau jei laikysimės prielaidos, kad visi žmonės mirtingi, atsakyti, kodėl svarbu mirti turtingam arba kodėl turint užtekinai pinigų verta aukoti laisvalaikį siekiant dar daugiau pinigų, nebesina pasakytų, kad taip elgtis skatina racionalios priežastys. A. de Bottonas (2004) siūlo tikrųjų elgesio logikos priežasčių ieškoti mūsų siekyje įgyti aukštesnį statusą nei turimą kitų. Nors gentinėje bendruomenėje aukštesnis statusas galėjo būti siejamas su palikuonių gausa, monogamiškose visuomenėse tai nebėra būtinybė. Tad instinktas siekti aukštesnio statuso nėra racionalus net biologine prasme.*

Taigi pokariu viešajame administravime imama galvoti apie tai, kad valdžios paskirtis ir tikslas nėra ir niekada nebuvo „pagerinti“ žmonių gyvenimą ar patenkinti žmonių „poreikius“, ar valdyti „efektyviai“<sup>35</sup>. Tad

34 Paralelių su šiomis išvalgomis sunku nematyti kai kuriuose istoriniuose įvykiuose. Mirus charizmatiškiems valdovams, jei šie neįtvirtina tam tikrų ritualų, tvarkų ir procedūrų, labai greitai „projektai“ gali žlugti. Dažnai istorijos vadovėliuose rasime tokių pavyzdžių kaip Aleksandro Makedoniečio ar Čingischano imperijos arba pastaraisiais laikais – J. Tito Jugoslavija. Jei charizmatiškieji lyderiai, tokie kaip, pavyzdžiui, Leninas ar pranašas Mahometas, palieka tam tikrus potvarkius ateičiai, jų laikomasi net tada, kai aki-vaizdu, kad dėl to nukenčia šalies gerovė. Nes atsisakius senųjų praktikų visuomenė / organizacija nebegali sutarti dėl naujos alternatyvos.

35 Lietuvoje viešojoje erdvėje dažnai iš politikų vis dar galime išgirsti tokią terminologiją. Ją galime sieti su mūsų sovietine praeitimi ta prasme, kad ir Vakarų racionalaus / efektyvaus

jei negalime pasakyti, ką daryti, galbūt galime pasakyti, ko tikrai nedaryti? Kas objektyviai yra blogiau nei tai, ką turime?

Toks mąstymas leidžia valdžiai viešojoje erdvėje remtis „racionaliais“ argumentais, kartu leisdamas mokslininkams atsisakyti šios probleminės sąvokos. Šios dilemos sprendimo pagrindas pastaruosius 7 dešimtmečius daugeliui teoretikų buvo demokratija<sup>36</sup>. Remiantis tokiu požiūriu, esminė veikla yra atvejų (arba „gerosios praktikos“) paieškos, kurios leistų lyginti esamą padėtį su alternatyvomis ir taip nustatyti, kuris valdymo metodas yra (santykinai) geresnis. Taigi apie valdymą pradėtume mąstyti ne „mitologiškai“ (žr. 12 pavyzdį „Aukso amžiaus“ argumentas“) ar idealizuotai, o remdamiesi empiriniais duomenimis – kokių dabartinio valdymo alternatyvų galime rasti praktikoje (ieškodami arba gerų užsienio pavyzdžių arba istorinių precedentų). Tokio mąstymo rezultatas: beveik visuotinis akademinis konsensusas, kad šiuolaikinė demokratija yra ta santvarka, kurios santykiniai pranašumai yra nepalyginti didesni nei bet kurios kitos mums žinomos santvarkos. Žymiausi tokio svarstymo atstovai pokariu yra D. Waldo ir V. Ostromas.

12 pavyzdys

### **Aukso amžiaus argumentas**

*Neabejotinai esate susidūrę su kuo nors, kas vadovaujasi aukso amžiaus įsitikinimu. Buityje vyresniosios kartos žmonės kalba, kad „jų laikais“ buvo geriau: jaunimas buvo pagarbesnis, žmonės maitinosi natūraliu (suprask, sveiku) maistu, nereikėjo rąkinti durų. Nors statistika teigia, kad niekada nebuvo tokio mažo smurto visuomenėje, niekada negyvenome ilgiau ir sveikiau nei dabar, aukso amžiaus mitas vis tiek išlieka gajus. Lietuvos valstybės istorijoje dažnai tokiu aukso amžiumi įvardijami Vytauto Didžiojo laikai (kai kuriems tai tarpukario Lietuva). Tačiau galima lažintis, kad tik nedaugelis žmonių, patyrusių vandentiekio, elektros energijos bei interneto teikiamus džiaugsmus, būtų pasirošę grįžti į tuos laikus.*

valdymo siekis, ir marksizmas iš esmės deklaravo tuos pačius siekius, tik priemonės buvo skirtingos. Nepaisant teorijų, kurias čia aptariame, visuomenės spaudimas valdžiai išlikti racionali vis dar tebėra didelis. Juk jei valdžia negali pasakyti, kad mūsų mokesčių pinigų panaudos racionali, tai ar verta tuos mokesčius mokėti? Neracionaliai mes ir patys savo pinigus mokame išleisti.

- 36 Sentencija, priskiriama W. Churchillui, kad „demokratija yra pati blogiausia valdymo forma, išskyrus visas kitas“ (angl. *It has been said that democracy is the worst form of government except all the others that have been tried*), šią logiką apibendrina daug gražiau nei tūkstančiai akademinio teksto puslapių.

**Ph. Selznicko tyrimai vieni pirmųjų:**

- parodė, kaip neformalus santykiai veikia formalias biurokratinės organizacijas;
- parodė, kaip organizacijos misiją veikia vidinė organizacijų veiklos logika: darbuotojų rūpestis dėl darbo vietos, karjeros, intrigos, gandai ir kt.;
- parodė, koks komplikotas ir nerealistiškas yra racionalaus valdymo siekis.

## 6.6. Viešojo administravimo demokratizavimo svarba: Dwightas Waldo ir Minnowbrook konferencija bei Vincentas ir Elinor Ostromai

D. Waldo ir H. Simonas JAV viešojo administravimo istorijoje yra pagarsėję net tik tuo, kad nesutarė, bet ir tuo, kad sugebėjo apsižodžiuoti keliuose moksliniuose straipsniuose. H. Simonas ieškojo būdų, kaip sumažinti žmogiškojo veiksnio, t. y. jo riboto racionalumo poveikį sprendimų priėmimui. D. Waldo laikėsi nuostatos, kad vaikantis racionalumo pamirštama tikroji valdžios paskirtis. D. Waldo knyga „Administracinė valstybė“ (angl. „Administrative State“, 2007 [1948]) parodo, kaip JAV valstybė dėl demokratijos tapo biurokratizuota. Pagrindinė knygos priežastis yra ta, kad JAV biurokratija susiformavo ne dėl to, kad yra gerai teoriškai pagrįsta, o dėl to, kad tokią ją sukurti buvo „patogu“ skirtingiems veikėjams reaguojant į įvairias aplinkybes.

Paskutinėje viešojoje paskaitoje 1987 m. „Administravimo teorija mūsų laikais reiškia ir politikos teoriją“ D. Waldo taip apibūdino politikos ir administravimo santykį:

*„Jei ieškotume termino apibūdinti tokiam žmonių kolektyvui, kuriam puikiai dera politika ir administravimas, du akivaizdūs kandidatai būtų totalitarizmas ir utopija. Šiuo metu mums totalitarizmas negresia, o utopijos nematyti. Bet jei stengsimės siekti pastarosios, turime žinoti ir apie pirmąją“ (Carroll & Frederickson, 2001, p. 7).*

Perfrazuojant šią Waldo citatą galime teigti, kad jis gerai suvokė, kokią žalą valstybių ir žmonijos raidai daro įvairios utopijos ir kaip greitai utopijų pagrindu formuojasi totalitarinės valstybės.

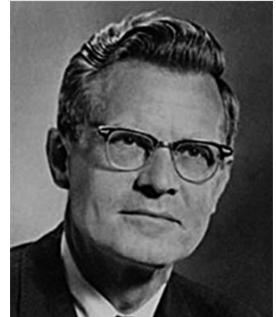
- Gimė DeWitt miestelyje, Nebraskos valstijoje, JAV;
- Nebraskos valstijoje įgijęs išsilavinimą negalėjo rasti darbo ir gavęs stipendiją pradėjo rašyti mokslų daktaro disertaciją Yale'io universitete;
- disertacijos pagrindu vėliau išleista žymioji jo 1948 m. monografija „Administracinė valstybė“ (angl. „Administrative State“). Knyga buvo revoliucinė dėl išvados, kad administratoriai negali būti neutralūs ir turi moralinę pareigą stengtis keisti politiką taip, kad būtų stiprinama demokratija ir gerėtų žmonių padėtis;
- nuo 1947 Dwightas Waldo dirbo politikos mokslų asistentu Kalifornijos Berklio universitete;
- 1967 m. ėjo profesoriaus pareigas Syrakūzų universitete (Niujorko valstijoje) Maxwello Pilietybės ir viešųjų reikalų mokykloje;
- 1968 m. surengė Minnowbrooko konferenciją;
- 1966–1977 m. D. Waldo buvo vyriausias prestižinio viešojo administravimo žurnalo „Public Administration Review“ redaktorius;
- pripažindama D. Waldo indėlį, Amerikos viešojo administravimo asociacija (APSA) 1980 m. įsteigė jo vardo premiją „Už išskirtinius ir ilgalaikius pasiekimus viešajame administravime“. Pirmuoju premijos laureatu tapo L. Gulickas.

#### **Pagrindinės publikacijos:**

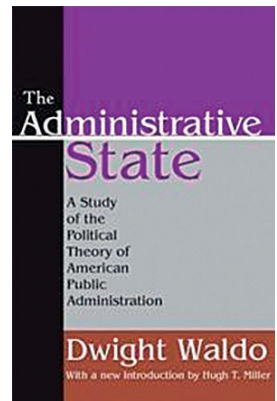
„Administracinė valstybė“ (angl. „The Administrative State“, 1948);

„Demokratija, biurokratija ir demagogija“ (angl. „Democracy, Bureaucracy and Hipocrisy“, 1977);

„Viešojo administravimo verslas“ (angl. „The Enterprise of Public Administration“, 1980).



Dwightas Waldo  
(Dvaitas Valdo)  
(1913–2000)





*Minnowbrooko konferencija svarbi tuo, kad joje atkreiptas dėmesys į naujas tyrimų sritis:*

- *viešojo administravimo tyrimų aktualumą;*
- *demokratinis viešojo administravimo pagrindų;*
- *viešojo administravimo etika;*
- *viešojojo administravimo demokratiškumą;*
- *socialinę lygybę (angl. equity).*

*D. Waldo teigė, kad efektyvumas negali būti administracinė vertybė: efektyvumas visada yra „kažko“ efektyvumas. Vieno išsikeltos tikslo (vertybės) efektyvus siekimas gali būti nesuderinamas su kito tikslo siekimo efektyvumu.*

1968 m. ir Vakaruose, ir komunistinio bloko valstybėse nuvilnijo didžiulė protestų banga. JAV jie buvo susiję su kova už juodaodžių teises ir prieš karą Vietname. Vakarų Europoje ir komunistinėje Lenkijoje jie prasidėjo kaip judėjimas už didesnes studentų teises. 1968 m. prasidėjo Prahos pavasaris, paskatintas liberalių Čekoslovakijos komunistų partijos reformų, kurias nutraukė Sovietų armijos įsiveržimas tų metų rugpjūtį. Nėgana to, tikėjimo racionaliu valdymu paskatintos reformos pasirodė nesančios tokios sėkmingos kaip tikėtasi. Pavyzdžiui, J. F. Kennedy inicijuotas „didžiosios visuomenės“ (angl. *Great Society*) projektas nebuvo toks sėkmingas, kaip tikėjosi jo kūrėjai. Šiame kontekste tais pačiais metais (1968) D. Waldo sukviėtė 34 jaunus akademikus (iki 35 metų) į Minnowbrooko konferencijų centrą<sup>37</sup> aptarti viešojo administravimo disciplinos problemų.

Pagrindinis teorinis ginčas konferencijoje vyko dėl racionalumo sampratos. Tačiau tuo metu jis buvo suvoktas kaip viešojo administravimo „intelektualinė krizė“, nes kartu su ja pradėjo kilti viešosios politikos disciplina kaip viešojo administravimo konkurentė. Klasikinio amerikietiškojo viešojo administravimo disciplinos tyrimų orientavimasis į administracinių procedūrų efektyvumo paiešką parodė, kad neįvertinus visuomenės reakcijos gerų viešojo valdymo rezultatų pasiekti neįmanoma. Intelektinė krizė buvo paremta D. Waldo įžvalga, kad efektyvumas negali būti administracinė vertybė – efektyvumas visada yra „ko nors“ efektyvumas. Vieno išsikeltos tikslo (vertybės) efektyvus sieki-

37 Minnowbrooko konferencijų centras priklauso Niujorko valstijos universitetui Sirakūzuose, valstijos kalnuose. Lietuvoje tokią vietą vadintume „kaimo turizmo sodyba“.

mas gali būti nesuderinamas su kito tikslo siekimo efektyvumu. Yrant politiniam ir socialiniam konsensusui dėl to, kokia turėtų būti visuomenė ir jos vertybės, pasidarė ypač svarbu ieškoti naujų valdžios veiklos gairių. Konferencijoje taip pat aptarta keletas anksčiau mažai dėmesio sulaukdavusių temų: i) viešojo administravimo tyrimų aktualumas, ii) demokratinis viešojo administravimo pagrindas, iii) viešojo administravimo etika, iv) demokratiškumas viešajame administravime ir v) socialinė lygybė (angl. *equity*) (O'Leary, Van Slyke, & Kim, 2010).

Visų lygmenų valdymo demokratizacija yra vienintelis būdas suderinti veiksmingą valdymą ir viešąjį interesą. Demokratinio viešojo administravimo idėja reikalauja, kad bet kokie sprendimai būtų priimami diskutuojant, vadovaujantis skaidrumo ir viešumo principais. Tačiau šio požiūrio oponentams demokratinį sprendimų turinys visada būna kompromisinis, t. y. demokratija iškelia vidutinybes, ne išskirtinumus. Ši aplinkybė, kalbant apie valdymo efektyvumą, visada gali būti suvokiama kaip problema.

Demokratinio viešojo valdymo kontekste iškyla ir kita problema. Jei visuomenėje nėra konsensuso dėl valstybės institucijų misijos, ar valdžios institucijos turi laukti, kol visuomenė susitars, ir tuo metu nedaryti nieko? O jei dauguma dėl kokio nors sprendimo yra (nors ir nedidelė), bet projektas visiškai nepriimtinas mažumai, kokių tada veiksmų turėtų imtis valdžia (žr. 13 pavyzdį „Juodkalnijos nepriklausomybė“)?

*Minnow Minnowbrook konferencijos moralas buvo tas, kad valdžia negali deklaruoti žinanti, kas yra geriausia visuomenei, tačiau kartu negalima teigti, kad turime organizuotos valdžios alternatyvą. brooko konferencija svarbi tuo, kad joje atkreiptas dėmesys į naujas tyrimų sritis:*

- *viešojo administravimo tyrimų aktualumą;*
- *demokratinis viešojo administravimo pagrindą;*
- *viešojo administravimo etiką;*
- *viešojo administravimo demokratiškumą;*
- *socialinę lygybę (angl. equity).*

## 13 pavyzdys

**Juodkalnijos nepriklausomybė**

*[domų pavyzdį galime pateikti iš Balkanų šalių istorijos. 2006 m. Juodkalniją valdę politikai, vadovaudamiesi 2003 m. Serbijos ir Juodkalnijos konstitucija (dokumentu, kuris panaikino iki tol buvusį Jugoslavijos pavadinimą), nutarė surengti referendumą dėl nepriklausomybės. Federacijos „didysis brolis“ Serbija, aišku, nesidžiaugė Juodkalnijos atsiskyrimo perspektyva. Nors tuometinė Juodkalnijos valdžia buvo už nepriklausomybę, stipri opozicija reikalavo kvalifikuotos daugumos. Juodkalnijos vyriausybė nusileido opozicijos, Serbijos, ES ir Europos Tarybos spaudimui ir sutiko, kad referendumas bus laikomas sėkmingu, jei už nepriklausomybę balsuos daugiau kaip 55 proc. dalyvavusių rinkėjų. Tačiau Juodkalnijos vadovybė prieš pat referendumą pareiškė skelbsianti nepriklausomybę, net jei rezultatas bus 50 proc. plius 1. Į rinkimus atvyko 86 proc. rinkimo teisę turinčių gyventojų (484 tūkst.). Balsavimo rezultatai parodė, kad už nepriklausomybę balsavo 55,5 proc. rinkėjų, t. y. kvalifikuotą daugumą užtikrino viso labo 2 000. Pagalvokite, kokioje padėtyje būtų atsidūrusi ES ir Europos Taryba, jei rezultatas už nepriklausomybę būtų buvęs 50–55 proc.? Ar privalėtų ES pripažinti Juodkalniją? Jei kiltų pilietinis konfliktas, ar ES institucijų nebūtų galima kaltinti prisidėjus prie to?]*

Remiantis Waldo nuostatomis, galima klausti, ar šios dilemos yra ne tik politinės, bet ir etinės? Jų sąrašą galime ir pratęsti: ar valdžia turi tik tenkinti visuomenės poreikius, ar taip pat ir ugdyti visuomenės kultūrą? Ar valstybės tarnautojai ir pareigūnai turi moralinę pareigą rodyti tinkamo elgesio pavyzdį? Ar pačių valstybės institucijų vidinis organizavimas neturėtų būti demokratizuotas? Ar gali organizacija, kurios valdymas yra diktatoriškas, tinkamai veikti demokratiškai platesniame kontekste? Ar viešojo administravimo veikla turi siekti socialinės, ne tik teisinės, lygybės?

Ko gero, kontraversišiausias ir iki šiol aktualiausias Waldo indėlis į viešojo administravimo teoriją yra tas, kad dėl jo darbų ši disciplina, vos spėjusi įvardyti savo objektą ir jį atskirti nuo kitų socialinių mokslų objektų, vėl atsidūrė neaiškioje vietoje. Tradicinis viešasis administravimas save identifiko per W. Wilsono (1887) suformuluotą dichotomijos sampratą, kad administravimas yra viena „realybė“, kurioje vyrauja vadybos ir efektyvumo dėsniai, o politika yra kita. Iki šiol diskusija, ar dichotomija yra prasminga sąvoka bandant išsiaiškinti, kaip veikia valdžia, ar ne, išlieka aktuali (Svara, 2008 kalbėdamas apie XXI a. pradžios autorius vartoja terminą „hiperventiliuota diskusija“ norėdamas vaizdingai parodyti jos emocingumą). Taip yra todėl, kad atmetę dichotomiją

turėtų atsisakyti ir viešojo administravimo disciplinos. O griežtai laikantis dichotomijos teorija negeba paaiškinti praktikos. Pats D. Waldo dažnai vartojo terminą „politika ir administravimas“, kuriuo apibrėždavo visą valdžios sistemą (Svara, 2008). Šį politikos ir administravimo panašumą ir skirtumą priimta vadinti heterodoksija. Jo esmė yra ta, kad administracinė ir politinė viešojo valdymo pusės yra ir panašios, ir skirtingos. Klausimas kyla, kuo jos panašios ir kuo skirtingos. Tos ribos nustatymo klausimas lieka atviras. Kaip ir bandymai interpretuoti paties D. Waldo požiūrį į viešojo administravimo objektą (Overeem, 2008). Šiuo požiūriu D. Waldo palikimas skiriasi nuo H. Simono, nes D. Waldas visada išvelgė specifinį viešojo administravimo objektą (metodus, misiją ir tikslus).

Dar iki D. Waldo ir kitų šiuolaikinių mokslininkų tyrimų M. Weberis yra teigęs, kad valdžia iš esmės gali legitimuoti (įteisinti) savo egzistavimą trimis būdais: tradicija, lyderio charizmatiškumu arba racionaliais argumentais (plačiau žr. 4.2.1 sk.). Moderniose visuomenėse imta abejoti įvairiausiomis tradicijomis, kurios aiškino socialinę santvarką seniau (pirmiausia, religijos; o pokariu prisidėjo ir nacionalizmas). Kartu demokratinės valdymo procedūros užtikrina, kad lyderiai, net charizmatiškiausieji, keičiasi (o jeigu nesikeičia, tai anksčiau ar vėliau numiršta). Tad vienintelis pasiteisinimas, kodėl valdžia turi teisę valdyti, lieka racionalūs argumentai: tokie, kurie teigia, kad valdžia, užtikrinusi įstatymų viršenybės principą, garantuoja mums saugumą ir gerovę, kad ją išrinko dauguma piliečių, tad ji, ko gero, geriausiai žino, ko visuomenei reikia. Sunku įsivaizduoti, kad šiuolaikinėje visuomenėje kas nors ir viešosios valdžios atstovų pasiryžtų viešai pareikšti, jog

*Ostomas parodo, kad  
biurokratinis organizavimas  
ir valstybės vyraujantis  
vaidmuo ne visada būtini ir  
ne visada padeda pasiekti  
geriausių rezultatų.*

ilgalaičių valdžios veiksmų pasekmių jis visiškai negali prognozuoti ir kad biudžeto lėšų panaudojimo tikslingumo neįmanoma nustatyti lyginant su kitomis alternatyvomis, pavyzdžiui, mokesčių sumažinimu ar skyrimu kitoms sritims. Nors galime įtarti, kad dažnai būtent taip ir yra, tai pripažinti ypač sunku, nes tokiu atveju dingsta bet koks pateisinimas turėti tokią, o ne bet kokią kitokią santvarką.

M. Weberio ir D. Waldo pradėtus tyrimus viešojo valdymo demokratizavimo srityje toliau tęsė V. Ostromas. V. Ostromas yra žinomas kaip viešojo administravimo policentriškumo sampratos, pagal kurią niekas valdžioje neturi absoliučios galios ar įtakos, plėtotojas. Greičiau skirtingos interesų grupės turi ribotą galią skirtingose srityse. Ši idėja tapo svarbi ir jo žmonos tyrimuose, už kuriuos 2009 m. ji buvo apdovanota Nobelio premija.

V. Ostromo tyrimai dažnai siejami su racionalaus pasirinkimo teorija, nes jis neatmetė galimybės priimti racionalius sprendimus ir savo darbuose taikė daugelį ekonominės analizės metodų.

#### **Vincentas Ostromas (1919–2012)**

- gimė Deminge, Washington, JAV;
- studijavo Kalifornijos Los Andželo universitete;
- 1950 m. Kalifornijos Los Andželo universitete įgijo politikos mokslų daktaro laipsnį;
- 1963 m. susituokė su Elinor Ostrom ir su ja gyveno iki gyvenimo pabaigos;
- 1964 m. V. Ostromas tapo Indianos universiteto profesoriumi, kartu su žmona įkūrė Politikos teorijos ir analizės dirbtuves (angl. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*);

- 1955–1956 m. Aliaskai tampant valstija buvo vienas pagrindinių konsultantų rengiant jos konstituciją;
- 1963–1966 m. buvo prestižinio žurnalo „Public Administration Review“ vyriausiasis redaktorius.

#### **Pagrindinės publikacijos:**

„Viešojo administravimo intelektualinė krizė“ (angl. „*The Intellectual Crisis in Public Administration*“, 1973);

„Politinė sudėtinės respublikos teorija: Amerikos eksperimento dizainas“ (angl. „*The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Political Experiment*“, 1971) (kartu su E. Ostrom ir R. Bish);

„Vietos valdžia JAV“ (angl. „*Local Government in the United States*“, 1988);

„Amerikos federalizmo prasmė: save valdančios visuomenės steigimas“ (angl. „*The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*“, 1991).



Vincentas Ostromas ir  
Elinor Ostrom

V. Ostromo darbus sunku suprasti atskirai nuo jo žmonos Elinor Ostrom pasiekimų.

#### **Elinor Ostrom (1933–2012)**

- gimė Los Angeles, Kalifornijoje, JAV;
- baigė doktorantūros studijas Kalifornijos Los Anželo universitete;
- didžiąją dalį karjeros, trukusios daugiau kaip 40 metų, praleido Indianos Bloomingtono universitete, kuriame daug dirbo kartu su savo vyru Vincentu Ostromu;
- 1996–1997 m. buvo Amerikos politikos mokslų asociacijos (APSA) prezidentė;

*V. Ostromo, taip pat  
E. Ostrom vėlesni tyrimai  
įtvirtino idėjų viešajame  
administravime, kad  
panacėjos (vieno geriausio  
viešojo valdymo modelio)  
būti negali.*

- 2009 m. apdovanota Nobelio premija už tai, kad ištyrė kompleksiškas sistemas, kuriose rinkos, vietos bendruomenės ir įvairių lygių valdžios negeba visko kontroliuoti, o turi tik ribotą įtaką, tačiau ši įtaka dažnai yra veiksmingesnė negu biurokratizuotos ir iš išorės paprastos sistemos. Kaip sakė pati Ostrom: „Visuomenės yra kompleksiškos, žmonės yra kompleksiški ir kurti paprastus sprendimus sudėtingoms problemoms spręsti nėra gera idėja“ (E. Ostrom, Big Think).

#### **Pagrindinės publikacijos:**

„Bendrojo naudojimų gėrybių valdymas“ (angl. „Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action“, 1990);

„Kaip suprasti institucijų įvairovę“ (angl. „Understanding institutional diversity“, 2005).

1973 m. išleista V. Ostromo knyga (Ostrom, 2008) „Amerikos viešojo administravimo intelektualinė krizė“ (angl. „The Intellectual Crisis in American Public Administration“) yra žymiausias jo darbas. Tačiau šis ir vėlesni tyrimai nebuvo glaudžiai susiję su Minnowbrooko perspektyva, bet jos pamokos irgi atkreipė dėmesį į demokratijos pranašumus (Toonen, 2010). Ostromas šiame ir vėlesniuose darbuose parodo, kad biurokratinis organizavimas ir valstybės vyraujantis vaidmuo ne visada būtini ir ne visada padeda pasiekti geriausių rezultatų. Valdymo reformos, kuriomis būdavo siekiama centralizuoti savivaldą, sutelkti paslaugas, dažnai duodavo priešingus rezultatus. Nors logiška tikėtis, kad centralizacija sukuria masto ekonomiką, tačiau būtina atsižvelgti į tai, kad ji taip pat sumažina piliečių dalyvavimo ir kontrolės galimybes. Būtent idėjų „policentriškumas“ ir galimybė ištraukti į valdymą ir skirtingose jo fazėse, ir skirtin-

giems veikėjams, V. Ostromo akimis, užtikrina geriausius rezultatus, nes taip pasiekiamas valdymo lankstumas (McGinnis & Ostrom, 2012, p. 21). V. Ostromo, taip pat ir E. Ostrom vėlesni tyrimai įtvirtino idėją, kad panacėjos – vieno geriausio viešojo valdymo modelio – būti negali. Kiekvieno konkretaus organizacinio sprendimo tinkamumas priklausys nuo konteksto. V. Ostromui vienintelis įmanomas būdas tinkamai įvertinti tą kontekstą yra demokratija.

Viešojo valdymo srityje pirmuosius pokario dešimtmečius galime suvokti kaip laikotarpį, kai akademinėje bendruomenėje atsirado suvokimas, kokios yra iki tol buvusios politikos ir viešojo administravimo modelio spragos. Kartu aiškiai suformuluoti realistišką alternatyvą nedaug kam sekėsi. D. Waldo ir V. Ostromas puikiai įvardijo tuometinio viešojo valdymo sistemos spragas, tačiau jų siūlomi radiklios demokratizacijos modeliai, kuriuose politikai, tarnautojai ir visuomenė pripažins vieni kitų trūkumus, suvoks priimamų sprendimų negalutinumą ir galimas neigiamas pasekmes, bet vis tiek gera valia sutars dėl visai visuomenei geriausio veikimo būdo, atrodo mažai realūs. Prielaida, kad suteikus galimybę dalyvauti demokratiniam procese bus siekiama bendradarbiauti, o ne eskaluoti konfliktus, nėra pagrįsta. Kitas klausimas yra visų visuomenės narių įtraukimo ir išklauso milžiniški organizaciniai kaštai<sup>38</sup>. Kita vertus, už valdymo racionalizavimą stojusiųjų alternatyvos buvo radikaliai skirtingos. Šioje situacijoje sprendimas 8–9 dešimtmečiuose atėjo iš visiškai kitos disciplinos. Ir kelis dešimtmečius vėliau atrodė, kad šis sprendimas užbaigs ginčus dėl to, kuo pakeisti biurokratiją. 1991 m. šis daugiausia ekonomikos teoretikų kurtas modelis bus pavadintas naująja viešąja vadyba (plačiau žr. 7.2 sk.).

---

38 D. Waldo ir V. Ostromo idėjos vėl prisimintos plėtojantis interneto komunikacijų technologijoms. E. valdžia leidžia automatizuoti daugelį sprendimų ir taip naudoti „minios išmintį“ (angl. *wisdom of the crowd*), „minios paslaugas“ (angl. *crowdsourcing*), e. peticijas, valdymo problemų ir pažeidimų pranešimus per mobiliąsias taikomąsias programas, kurti atviros valdžios duomenų sistemas (kaip teisės aktų ir kitus registrus) ir pan. Viena radikaliausių idėjų yra „atvirojo kodo teisėkūra“ (Shirky, 2012).



**Pagrindinės Vincento ir Elinor Ostromų idėjos ir tyrimų kryptys:**

- nėra priežasčių galvoti, kad aiški ir reglamentuota valdžia yra geresnė nei neapibrėžta;
- policentrinės sprendimų priėmimo sistemos, kai nėra galutinės instancijos priimti sprendimus, dažnai yra sėkmingesnės. Tačiau ši sėkmė priklauso nuo konkrečių aplinkybių, į kurias būtina atsižvelgti;
- demokratija yra aukščiausia viešojo valdymo vertybė ir racionaliausi valdymo modeliai yra tie, kurie yra demokratiški.

## Apibendrinimas

*Šiuo laikotarpiu tradicinis viešojo administravimo modelis susilaukė dvejopos kritikos: i) jis tikrai nėra racionalus; ii) toks viešojo administravimo modelis kelia pavojų demokratijai. Abi šios kritikos kartu gali būti prieštaringos viena kitai: didesnis efektyvumas ir valdymo racionalumas gali reikšti mažiau demokratijos. Vieniems autoriams demokratija buvo tik priemonė racionalumui pasiekti ir, jei būtų atrasta kita priemonė, demokratijos būtų galima atsisakyti. Kitiems demokratija yra esminė viešosios valdžios savybė, nes jos paskirtis yra pirmiausia tarnauti piliečiams, o tik paskui stengtis daryti tai efektyviai, ne priešingai. Šį laikotarpį apibūdina tai, kad bandymai suderinti šias dvi nuomones leido atsirasti didžiulei viešojo valdymo modelių įvairovei. Daugelis šių modelių ir jų autorių idėjų aktualios ir dabar.*

## DISKUSIJOS KLAUSIMAI:

1. Kokios yra pagrindinės organizacijų funkcijos, anot Ph. Selznicko? Kodėl?
2. Kodėl, pasak Ph. Selznicko, neįmanoma pasiekti, kad organizacijos veiktų racionaliai?
3. Kuo svarbi Minnowbrook konferencija?
4. Kaip D. Waldo aiškina administracinės valstybės atsiradimą?
5. Kaip V. Ostromas aiškina demokratinio valdymo svarbą?

## Literatūra:

1. Baum B. D. (2006). *The rise and fall of the Caucasian race: a political history of racial identity*. New York: New York University Press.
2. Boin A., Kuipers S., & Steenbergen, M. (2010). The life and death of public organizations: A question of institutional design? *Governance*, 23 (3), p. 385–410.
3. Coase R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4 (16), 386–405. doi:10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x.
4. Dambrauskas A. (2011, July 18). Lietuvių išplūstas T. Paarma mėgaujasi laime pakaunėje. *Kauno diena*. Retrieved from [http://kauno.diena.lt/dienrastis/miestas/lietuviu-isplustas-t.paarma-megaujasi-laime-pakauneje-364450#.U11PFfl\\_tEU#ixzz3077dGiss](http://kauno.diena.lt/dienrastis/miestas/lietuviu-isplustas-t.paarma-megaujasi-laime-pakauneje-364450#.U11PFfl_tEU#ixzz3077dGiss)
5. Davies N. (2002). *Europa: istorija*. Vilnius: Vaga.
6. De Botton A. (2004). *Status anxiety*. London: Hamish Hamilton.
7. Dimitrova A. (2002). Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics*, 25 (4), p. 171–190.
8. Elias N. (1994). *The civilizing process*. Oxford [England]; Cambridge, Mass: Blackwell.
9. Flyvbjerg B. (2001). *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Oxford, UK; New York: Cambridge University Press.
10. Franchino F. (2007). *The powers of the Union: delegation in the EU*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
11. Fry B. R., Raadschelders J. C. N. (2008). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Washington, DC: CQ Press. (Simon, 1969).
12. Fukuyama F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Avon Books.
13. Hall P. A., Taylor R. C. R. & Taylor R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), p. 936–957.
14. Hindmoor A. M. (2006). *Public choice*, 79–97.
15. Hollanders H., & Es-Sadki, N. (2013). *Enterprise and Industry Innovation Union Scoreboard 2013*. European Union. Retrieved from [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2013_en.pdf).
16. Hollanders H. & Es-Sadki N. (2014). *Enterprise and Industry Innovation Union Scoreboard 2014*. European Union. Retrieved from [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf).
17. Kim S. H. (2004). *Max Weber's politics of civil society*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.

18. Klaes M. and Sent E. M. (2005). A Conceptual History of the Emergence of Bounded rationality. *History of Political Economy*, 37, No.1, p. 27–59.
19. Kuhn T. S. (2003). Mokslo revoliucijų struktūra. Vilnius: Pradai.
20. Lane J.-E. (2000). *The public sector: concepts, models, and approaches* (3rd ed.). London, Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
21. Lindblom C. E. (1959). The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, 79–88.
22. Live chart: US federal budget. (2014). Retrieved from [http://www.youtube.com/watch?v=J2kk\\_PP-kXQ&feature=youtube\\_gdata\\_player](http://www.youtube.com/watch?v=J2kk_PP-kXQ&feature=youtube_gdata_player).
23. Lodge M. (2010). Public Service Bargains in British Central Government: Multiplication, Diversification and Reassertion? In *Tradition and Public Administration* (Painter M. & G. B. Peters). Basingstoke, Hampshire (UK); New York (NY): Palgrave Macmillan.
24. Lotterby S. (1988). *The National Education Service*. Comedy, BBC.
25. Lowery D. (2013). Remembering Vincent Ostrom: unhorsing a dominant paradigm. *Public Choice*, 154 (3-4), p. 163–171.
26. March J. G. and Simon H. A. (1958). *Organizations*, New York: Wiley.
27. March J. G. & Olsen J. P. (2004). *The logic of appropriateness*. ARENA. Retrieved from [http://dingo.sbs.arizona.edu/~ggoertz/pol595e/March\\_Olsen2006.pdf](http://dingo.sbs.arizona.edu/~ggoertz/pol595e/March_Olsen2006.pdf).
28. McGinnis M. D. & Ostrom E. (2012). Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity. *Public Administration Review*, 72 (1), p. 15–25.
29. Moynihan D. P. (2013). Does Public Service Motivation Lead to Budget Maximization? Evidence from an Experiment. *International Public Management Journal*, 16 (2), p. 179–196. doi:10.1080/10967494.2013.817236.
30. Niskanen W. A. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, 293–305.
31. Niskanen W. A. (1971). Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldine, Atherton.
32. O’Leary R., Van Slyke D. & Kim, S. (Eds.). (2010). *The future of public administration around the world: the Minnowbrook perspective*. Washington D. C: Georgetown University Press.
33. Osborne D. & Gaebler T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.
34. Ostrom, V. (2008). *The intellectual crisis in American public administration* (3rd ed.). Tuscaloosa (Ala.): University of Alabama Press.

35. Overeem P. (2008). Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the politics–administration dichotomy. *Public Administration Review*, 68 (1), p. 36–45.
36. Painter M., & Peters B. G. (2010). *Tradition and public administration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
37. Parsons C. (2002). Showing ideas as causes: the origins of the European Union. *International Organization*, 56 (1), p. 47–84.
38. Parsons D. W. (2001). Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius: Eugrimas.
39. Peters B. G. (2000). Four main administrative traditions. Washington, DC: World Bank. See [Http://go. Worldbank. org/8W85CKFC80](http://go.worldbank.org/8W85CKFC80) (accessed 05/09/07).
40. Peterson C., Park N. & Seligman, M. E. (2005). Orientations to happiness and life satisfaction: The full life versus the empty life. *Journal of Happiness Studies*, 6 (1), p. 25–41.
41. Reid T. R. (2004). *The United States of Europe: the new superpower and the end of American supremacy*. New York: Penguin Press.
42. Sayre W. S. (1958). Premises of public administration: Past and emerging. *Public Administration Review*, 102–105.
43. Schneider F. (2013). *The Shadow Economy in Europe*, 2013. Retrieved May 6, 2014, from <http://ec.europa.eu/digital-agenda/futurium/en/content/shadow-economy-europe-2013>.
44. Schwab K. (ed.) (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Geneva: World Economic Forum. Retrieved from <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>.
45. Selznick P. (1948). *Foundations of the Theory of Organization*. *American Sociological Review*, 13 (1), p. 25–35.
46. Selznick P. (1949). TVA and the grass roots: A study of politics and organization (Vol. 3). Univ of California Press. Retrieved from <http://www.google.com/books?hl=lt&lr=&id=cmWrgqcBx2cC&oi=fnd&pg=PA3&dq=selznick+unintended+consequences&ots=lp6J8X0SgW&sig=QEQA3sdwWtLC6eHUY8txBhYzv6A>.
47. Selznick P. (1996). Institutionalism“ old” and“ new.” *Administrative Science Quarterly*, 270–277.
48. Shirky C. (2012). How the Internet will (one day) transform government. TED Global. Retrieved from [http://www.ted.com/talks/clay\\_shirky\\_how\\_the\\_internet\\_will\\_one\\_day\\_transform\\_government](http://www.ted.com/talks/clay_shirky_how_the_internet_will_one_day_transform_government).
49. Simon H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6 (1), p. 53–67.

50. Simon H. A. (2003). *Administracinė elgsena: sprendimų priėmimo procesų administracinėse organizacijose tyrimas*. Vilnius: Knygiai.
51. Simon H. A. (1957a). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 2nd ed., New York, NY: Free Press.
52. Simon H. A. (1969a). *The Sciences of Artificial*, Cambridge: Mass: MIT.
53. Simon H. A. (1978). Information Processing Theory of Human Problem Solving, in *Handbook of Learning and Cognitive Processes*, Vol. 5, ed. W. K. Estes, Hillsdale, N. J.: Lawrence Erlbaum Associates.
54. Simon H. A. (1979). Rational Decision Making in Business Organizations, *American Economic Review*, 69, rugsėjis.
55. Simon H. A., Smithburg D. W. and Thompson V. A. (1950). *Public Administration*, New York: Knopf.
56. Simon H. A. (1957b). *Models of Man: Social and Rational*, New York: Wiley.
57. Simon H. A. (1969b). On the Concept of Organizational Goals in *A Sociological Reader on Complex Organizations*, 2nd ed., ed. A. Etzioni, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
58. Simon H. A. (1969c). Proverbs of Administration in *Readings on Modern Organizations*, ed. A. Etzioni, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
59. Simon H. A. (1971). Decision Making and Organizational Design, in *Organization Theory*, ed. D. S. Pugh, Baltimore: Penguin.
60. Simon H. A. (1977). *The New Science of Management Decision*, rev. ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
61. Singer P. W. (2005). *Outsourcing war*. *Foreign Affairs*, 119–132.
62. Sukhov I. (2008). *The Power Vertical and the Nation's Self-Consciousness*. *Russia in Global Affairs*, 2 (April-June). Retrieved from [http://eng.globalaffairs.ru/number/n\\_10931](http://eng.globalaffairs.ru/number/n_10931).
63. Svava J. H. (2008). Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship. *Public Administration Review*, 68 (1), p. 46–52.
64. Thompson E. A. (1973). Bureaucracy and representative government (Book Review). *Journal of Economic Literature*, 11 (3), p. 950.
65. Toonen T. (2010). Resilience in Public Administration: The Work of Elinor and Vincent Ostrom. *Transnational Corporations Review*, 2 (2), p. 92–113.
66. UNU-MERIT. (2011). Enterprise and Industry Innovation Union Scoreboard 2013. European Union. Retrieved from [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf).

67. Waldo D. (2007). *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New Brunswick (N. J.). London: Transaction Publishers.
68. Williams, S. (1999). *The Rome that did not fall: the survival of the East in the fifth century*. London, New York: Routledge.
69. Wilson W. (1978). The Study of Administration, in *Classics of Public Administration*, ed., Jay M.Schafritz and Albert C. Hyde, Oak Park, Ill: Moore Publishing.
70. Zielonka J. (2006). *Europe as empire: the nature of the enlarged European Union*. Oxford; New York: Oxford University Press.

## VII skyrius.

# VIEŠOJO VALDYMO REFORMŲ KONCEPCIJŲ TURINYS IR EVOLIUCIJA

Jolanta Urbanovič  
Mantas Bileišis  
Barbara Stankevič  
Andrius Stasiukynas

Šiame skyriuje:

- sužinosite apie XX a. pabaigos ir XI a. pradžios viešojo valdymo reformų paradigmų raidą;
- susipažinsite su viešosios politikos analizės principais kaip priemone modernizuoti viešąjį valdymą;
- išnagrinėsite pagrindinių viešojo valdymo reformų koncepcijų (naujosios viešosios vadybos, naujojo viešojo valdymo, gero valdymo, neovėberinės valstybės) esmę ir principus.

Tradicionis viešojo administravimo modelis, kurį aptarėme 4.2.1 skyriuje, buvo orientuotas į mažas valstybinio valdymo struktūras, sudarytas laikantis aiškiai apibrėžtų taisyklių, kurios garantuoja nešališkumą ir teisėtumą. Šiuolaikinės valstybinio valdymo struktūros dėl globalizacijos, dinamiškos aplinkos ir kitų veiksnių nuolat plečia atliekamų funkcijų ratą ir darosi sudėtingesnės. Šių struktūrų veikla nebegali remtis vien taisyklėmis grįsta elgsena – *tradiciniu viešuoju administravimu* (TVA). Dabartinis viešasis sektorius yra ypač sudėtinga išteklių paskirstymo sistema, veikianti nuolat kintančioje aplinkoje, tad valdymas turi itin lanksčiai spręsti sudėtingiausius klausimus (Lane, 2001, p. 235). Tai skatina nuolat ieškoti efektyvesnių viešojo administravimo modelių,

kurie tenkintų didesnius viešajam valdymui keliamus reikalavimus. Šiame skyriuje aptarsime XX a. pabaigos ir XI a. pradžios viešojo valdymo reformų paradigmų raidą, jų turinį ir pagrindinius principus.

## 7.1. Williama Niskaneno požiūris į valdymo racionalumą

Didžiausia viešojo valdymo reformų banga XX a. pabaigoje neatsirado intelektualiniame vakuume. Šis procesas anksčiau aptartu laikotarpiu tapo natūralia viešojo valdymo idėjų pasekme. Žymiausias veikėjas, kurio įžvalgos sukūrė intelektualinę racionalios biurokratinio valdymo kritikos pagrindą, yra ekonomistas W. Niskanenas. Knygoje „Biurokratija ir atstovaujamoji valdžia“ (angl. „Bureaucracy and Representative Government“, 1971) jis suformulavo „biuro formavimo modelį“. W. Niskanenui biurokratinis valdymas, nepaisant jo skelbiamo efektyvumo siekio, atrodo kaip ekonominės gerovės švaistymo šaltinis. Kritikuodamas biurokratinių organizacijų veiklą, jis pateikė aiškesnę ir paprastesnę vertybinę V. Ostromo demokratinio viešojo administravimo modelio alternatyvą, kuri nesunkiai leido išlaikyti valdymo racionalumo įspūdį.

Williama Niskaneno biografija yra itin glaudžiai susijusi su viešojo administravimo disciplinoje kilusiais ginčais dėl viešojo valdymo reformavimo pagal *naujosios viešosios vadybos* modelį. Ir to priežastys buvo tai, kad Niskanenas parašė itin kritišką daug atgarsių susilaukusį tekstą apie biurokratinio organizavimo trūkumus, bei tai, kad jis buvo vienas JAV prezidento Ronaldo Raegano ekonominių reformų, kurios pradėjo globalizacijos procesą, turėjo įtakos Sovietų Sąjungos žlugimui ir Kinijos ekonominiam pakilimui, iniciatorių. W. Niskaneno politiniai įsitikinimai buvo aiškūs ir jis jų nebijojo išsakyti.





Williamas Niskanenas  
(Viljamas Niskanenas)  
(1933–2011)

- Gimė Bedne, Oregone, JAV;
- bakalauro studijos Harvardo universite;
- ekonomikos studijos Čikagos universitete, kur jam dėstė vadinamosios Čikagos ekonomikos mokyklos dėstytojai, įskaitant ir Miltoną Friedmaną, pripažįstamą kaip vieną įtakingiausių šiuolaikinės libertarizmo versijos autorių;
- 1962 m. Niskanenas įgijo mokslų daktaro laipsnį;
- įgijo didelę praktinę patirtį ir kaip įvairių minties centrų analitikas, aukštas pareigas einantis tarnautojas;
- 1957 m. tapo su gynybos projektais dirbančios RAND korporacijos analitiku, o netrukus – į Vietnamo karą įsivėlusios prezidento administracijos Lindono Johnsono analitiku;
- 1964 m. Niskanenas tapo Gynybos departamento Gynybos analizės instituto Programų analizės padalinio direktoriumi;
- nuo 1972 m. Niskanenas ėjo Kalifornijos Berklio universiteto ekonomikos profesoriaus, o nuo 1975 m. – bendrovės „Ford Motor Comapny“ vyriausiojo ekonomisto pareigas. Iš įmonės buvo atleistas už tai, kad tiesiogiai prieštaravo jos siekiams įgyvendinti rinkos apsaugos priemonės JAV. Niskaneno nuomone, dėl JAV automobilių pramonės nesėkmių kalta ne Japonijos automobilių pramonė, o amerikiečių negėbėjimas tenkinti klientų poreikius;
- Ronaldas Raeganas nuo pat savo prezidentavimo pradžios W. Niskaneną įtraukė į savo Ekonomikos patarėjų tarybą, kurios tikslas buvo reformuoti JAV ekonomiką. Tarybos nariai buvo pagrindiniai masinio viešojo sektoriaus privatizavimo ir dereguliavimo architektai;

- Nuo 1985 m. iki 2008 m. W. Niskanenas buvo Cato instituto liberatistinės minties centro direktorių tarybos pirmininkas.

**Pagrindinės publikacijos:**

„Biurokratija ir atstovaujamoji valdžia“ (angl.  
„Bureaucracy and Representative Government“, 1971);  
„Biurokratija ir viešojo ekonomika“ (angl.  
„Bureaucracy and the Public Economy“, 1994);  
„Politinio ekonomisto refleksijos“ (angl.  
„Reflections of a Political Economist“, 2008).

*Pagal biuro formavimo modelį, kitaip nei privačiame sektoriuje, viešojo sektoriaus organizacinis mechanizmas neleidžia pasiekti veiklos efektyvumo per konkurenciją.*

W. Niskaneno teorija susilaukė itin daug kritikos ir šiais laikais yra laikoma nepatvirtinta empirinių tyrimų (Moynihan, 2013; Thompson, 1973), tačiau kadaise ji įkvėpė daugelį *naujosios viešosios vadybos* teorijos normatyvinių aspektų. Niskanenas iškėlė hipotezę, kad biurokratijos yra mažiau efektyvios už rinkas dėl to, jog, kitaip nei privačiame sektoriuje, viešojo sektoriaus organizacinis mechanizmas neleidžia per konkurenciją pasiekti veiklos efektyvumo siekiant pelno: biurokratijos nei konkuruoja, nei siekia pelno. Jei viešosiose organizacijose tarnautojai negali siekti pelno, jie vis tiek turi ko nors siekti. Mistinis „efektyvumo“ nežinia dėl ko siekis W. Niskaneno neįtikina (1968). W. Niskanenui tikrasis biurokratų siekis yra didesnis atlyginimas, prestižas ir galia. O juos, tikėtina, įmanoma pasiekti, jei tarnautojų valdomo biudžeto dydis bus didesnis. Tad biurokratija visada bus suinteresuota atlikti daugiau funkcijų, nei iš tikrųjų reikia. Biurokratai nuolatos įtikinės politikus, kad reikia vis didesnio biudžeto, konkuruodami tarpusavyje dėl didesnių asignavimų valdymo. Iš kitos pusės, jau seniau suformuluota politikų motyvacijos teorija teigia, kad politikams kur kas patogiau

*W. Niskaneno pasiūlymai užtikrinti tinkamą viešojo sektoriaus kontrolę buvo itin radikalūs:*

- *privatizuojant atsisakyti biurokratijos visur, kur galima;*
- *likusioms viešosioms organizacijoms nepriskirti išankstinių funkcijų, nes taip jos galėtų tarpusavyje konkuruoti dėl biudžeto lėšų pagal politikų nustatomus tikslus.*

prieš rinkimus žadėti padaryti naujų dalykų nei atsisakyti senų ir tai demokratijoje sukuria netinkamą politikų ir tarnautojų sąveiką. Dėl šios priežasties viešajame sektoriuje nuolat linkstama atlikti daugiau, negu reikia, kad kiltų gerovė. Taigi iš rinkos procesų per mokesčius pašalinami ištekliai, kurie rinkoje būtų panaudojami geriau.

Šio modelio implikacijos yra akivaizdžios: nei visuomenė, nei politikai demokratijoje negeba kontroliuoti tarnautojų taip, kad biurokratijos veiklą efektyviai. Iš esmės tai „užsakovo agento“ teorijos problema, nes paslaugas teikianti šalis turi pranašesnę informaciją už užsakovą ir ja naudojasi savo, o ne užsakovo naudai didinti (Lane, 2000, p. 239).

W. Niskanenas teigė, kad daugiau kontrolės negali įveikti tokios biurokratijos veikimo logikos. Pati kontrolė taps biurokratizuota ir reikalaus vis didesnių biudžetų. Pagrindinė sprendimo priemonė yra tiksliai užsakovų (pirmiausia politikų) gaunama informacija apie tai, ką biurokratija daro. W. Niskaneno pasiūlymai, kaip tai padaryti, buvo itin radikalūs: i) privatizuojant atsisakyti biurokratijos visur, kur galima; ii) likusioms viešosioms organizacijoms nepriskirti išankstinių funkcijų, nes taip jos galėtų tarpusavyje konkuruoti dėl biudžeto lėšų pagal politikų nustatomus tikslus (Lane, 2000, p. 65). Privatizavimo idėja kartu su V. Ostromo „policentriškumo“ idėja pakirto tradicinio viešojo administravimo modelio teorines šaknis, tačiau ne taip, kaip būtų tikėjęsis V. Ostromas. Tariamoms rinkoms, kai bandoma kurti konkurencinę aplinką viešajame sektoriuje (pvz., per krepšelių sistemą, laisvą registravimąsi pas paslaugų teikėjus, viešąją ir privačią partnerystę), buvo kuriamos kartu su didžiule viešojo sektoriaus įmonių privatizacija. Ši tendencija tapo įamžinta Osborne'o & Gaeblerio

(1992) tekste (Lowery, 2013, p. 169). Nors W. Niskaneno modelio niekas nebelaiko patikimu realybės atspindžiu, jo įkvėpta ideologija sėkmingai gyvuoja ir dabar ir, panašu, niekur neišnyks. Privatizacija ir įvairios kvazirinkų formos skverbiasi į tokias sritis, kurios anksčiau buvo išimtinai griežtos valstybinės biurokratijos dalimi ir buvo neįsivaizduojama, kad galėtų būti kitaip<sup>39</sup>.

Kodėl XX a. 9–10 dešimtmečiuose nusvėrė W. Niskanenui, o ne V. Ostromui artimos idėjos reformuojant Vakarų valstybių viešuosius sektorius, pasakyti nelengva, tačiau galima konstatuoti, kad W. Niskaneno modelio paprastumas, valdžios veiklos susiejimas su ekonominiu efektyvumu leido išlaikyti racionalių reformų įspūdį taip, kaip to nebūtų galėjusios V. Ostromo idėjos.

## DISKUSIJOS KLAUSIMAI:

1. Kodėl organizuojant reformas būtina vadovautis racionaliais argumentais?
2. Paaiškinkite, kaip daugiau kontrolės paveiktų tradicinės biurokratijos veikimo logiką.

## 7.2. Naujoji viešojo vadyba

Naujoji viešojo vadyba (angl. *New Public Management*) (toliau – NVV), kaip viešojo valdymo reformos judėjimas ir kaip mokslas, susiformavo pirmiausia anglosaksiškose šalyse XX a. 8-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 9-ojo dešimtmečio pradžioje. Judėjimas susikūrė tuomet, kai 1979 m. savo kadenciją pradėjo Didžiosios Britanijos premjerė Margaret Thatcher, o 1980 m. prasidėjo prezidento Ronaldo Reagano kadencija JAV. Todėl galima sakyti, kad pirmieji NVV judėjimo žingsniai susiję su konservatyviu ir neoliberaliu ekonominiu judėjimu (Pollitt, 1993). Pagrindiniai ši

39 Pavyzdžiui, karyboje daugelis funkcijų, kurias atlikdavo išimtinai kariuomenė, dabar yra perduodama atlikti privačioms įmonėms. Šios atlieka aibę operacijų: planavimo, logistikos ir pan. Tačiau taip pat įsitraukia ir į tiesioginius kovinius veiksmus (Singer, 2005). Tai patogu dėl dviejų dalykų: vienas žuvęs privatininkas sukelia daug mažiau pasipiktinimo nei žuvęs kareivis, kita vertus, kariuomenei nereikia rūpintis privatininkų socialinėmis garantijomis. Kai kuriose šalyse taip pat paplitusi ir privačių kalėjimų praktika, o Lietuvoje Lukiškių tardymo izoliatoriaus – kalėjimo ir iškeldinimą numatoma atlikti viešosios ir privačios partnerystės pagrindu. Žinoma, Lietuvoje kalinių apsauga išliks Kalėjimų departamento pareigūnų atsakomybe.

judėjimą nagrinėję autoriai – Christotheris Hoodas (Christother Hood, 1991), Osborne'as ir Gaebleris (Osborne ir Gaebler, 1992), Osborne'as ir Plastrikas (Osborne ir Plastrik, 2000); Pollittas ir Bouckaertas (Pollitt ir Bouckaert, 2000), J. E. Lane'as (Jan-Erik Lane, 2000), Barzelay (Barzelay, 1992, 2001) ir kt. Mokslininkų darbuose pabrėžiama tradicinio viešojo administravimo pertvarka, orientuota į viešųjų išteklių valdymo, viešųjų paslaugų teikimo efektyvumą ir lankstumą, dažnai siejama su ekonomikos racionalizmo teorijomis (Hood, 2001, p. 12553–12554). Kaip teigia NVV šalininkai, rinkos koordinavimas (angl. *market coordination*) dažniausiai leidžia paskirstyti išteklius daug veiksmingiau nei biurokratinis. Pagrindinė NVV reformų varomoji jėga – siekinys, kad hierarchinis koordinavimas, kur tik įmanoma, būtų pakeistas į rinkos koordinavimą (Pollitt ir Bouckaert, 2000, p. 80).

Kartais NVV painiojama su XX a. 7-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 8-ojo dešimtmečio pradžioje veikusiu „*naujojo viešojo administravimo*“ judėjimu Jungtinėse Amerikos Valstijose (Hood, 2001). Nors abu judėjimai pasižymėjo ir tam tikrais bendrais bruožais, tačiau skyrėsi pagrindiniai jų objektai. *Naujojo viešojo administravimo* judėjimo tikslas – priartinti akademinį viešąjį administravimą prie radikalių tuo metu akademinėse bendruomenėse aktualių visuotinės lygybės (egalitarizmo) principų. Priešingai nei minėtasis, *naujosios viešosios vadybos* judėjimas, prasidėjęs maždaug dešimtmečiu vėliau, buvo grynai vadybinis ta prame, kad jis pabrėžė, kaip vadyba gali ir turėtų pakeisti viešųjų paslaugų kokybę ir efektyvumą (Hood, 2001, p. 12553–12554).

Įvairių šalių mokslininkai skirtingai įvardijo tą naująją vadybinę požiūrį į viešojo administravimo reformų paradigmą, pavyzdžiui, C. Pollittas naująją vadybinę požiūrį vadino *verslininkišku*, kiti – *postbiurokratine* paradigma ar *rinka pagrįstu viešuoju administravimu*, Osborne'as ir Gaebleris – *antreprenerių valdžia*, *naująją viešąją vadybą*, tačiau ilgainiui prigijo NVV terminas, kurį įvedė Christotheris Hoodas savo 1991 m. straipsnyje „Viešoji vadyba visiems metų laikams“ (angl. „A Public Management for all Seasons?“).

**Christopheris Cropperis Hoodas (Kristoferis Hudass)** – Oksfordo universiteto profesorius, pasižymėjęs fundamentaliais moksliniais tyrimais viešojo valdymo srityje. Ypač daug dėmesio C. C. Hoodo straipsniuose bei monografijose yra skiriama vykdomosios valdžios efektyvumui, reguliavimui, viešojo administravimo reformoms (naujamajai viešajai vadybai).

Reikšmingi C. C. Hoodo darbai: „Administravimo ribotumai“ (angl. „The Limits of Administration“, 1976), „Viešojo valdymo instrumentai“ (angl. „The Tools of Government“, 1983) atnaujinta kartu su Helen Margetts „Viešojo valdymo instrumentai skaitmeniniame amžiuje“ (angl. „The Tools of Government in the Digital Age“, 2007) ir „Valstybės valdymo menas: kultūra, retorika ir viešoji vadyba“ (angl. „The Art of the State“, 1998 ir 2000). Taip pat Hoodas publikavo daug straipsnių. Pažymėtina, kad ankstyvieji C. C. Hoodo darbai labiau buvo susiję su mokesčių dalykais. Juose susitelkiama į viešosios politikos įgyvendinimo galimybes, taikomas priemones, veiklos organizavimo formas, ir šie tyrimai padėjo vėlesnių darbų viešosios vadybos, reguliavimo bei viešojo valdymo reformų srityse pagrindus.

Pažymėtina, kad Christopheris Hoodas pirmasis apibrėžė NVV principus ir išskyrė septynis jos komponentus (Hood, 1991, p. 4–5):

1. *Profesionalios vadybos viešajame sektoriuje skatinimas (viršenybė)*. Aktyvus, skaidrus ir savarankiškas organizacijų valdymas, vykdomas įgaliotų ir atsakingų vadovų, kuriems suteikta sprendimų priėmimo laisvė. Atsakomybė paskirstoma už veiklą ir pasiektus rezultatus.

2. *Tikslūs standartai ir aiškūs veiklos matavimo rodikliai*. Iš anksto apibrėžiami kiekybiškai išmatuojami rezultatai, tikslų pasiekimo laipsnio įvertinimas.

3. *Daugiau dėmesio skiriama rezultatų kontrolei (valdymui)*. Išteklių paskirstomi remiantis veiklos vertinimu, atsisakoma hierarchinės personalo valdymo sistemos. Svarbiausia tampa nebe procedūros, o rezultatai.

4. *Didelių organizacijos vienetų (padalinių) išskaidymas*. Naikiamos hierarchinės valdymo struktūros ir kuriami maži, savarankiški, decentralizuotai valdomi, su decentralizuotais biudžetais vienetai, kurių veikla atitinka pageidaujamus rezultatus. Atskiriama veikla nuo jos priežiūros, veiklos perkamos pagal sutartis ir franšizę (taikoma tiek paties viešojo sektoriaus aplinkoje, tiek už jo ribų).

5. *Konkurencijos viešajame sektoriuje skatinimas.* Terminuotų paslaugų tiekimo sutarčių, viešųjų pirkimų taikymas. Konkurencija sudaro sąlygas pirkti aukštesnės kokybės paslaugas už mažesnę kainą.

6. *Privataus sektoriaus vadovavimo metodų pripažinimas.* Atsisakoma sukarinto stiliaus „viešosios tarnybos etikos“, taikomos lankstesnės darbuotojų samdos, skatinimo, baudų ir atleidimo iš darbo formos.

7. *Drausmės ir ekonomiško išteklių panaudojimo akcentavimas.* Siekiama kontroliuoti išteklių poreikius viešajame sektoriuje, mažinamos tiesioginės išlaidos, skatinamas darbo našumas (siekiama „atlikti daugiau“ mažesnėmis išlaidomis).

Per beveik kelis dešimtmečius buvo apibrėžtos tam tikros NVV tendencijos, minėti principai įgavo modernesnius, atitinkančius nūdieną, pavidalus. Hoodo teigimu, kaip ir daugelis ankstesnių administravimo koncepcijų, NVV buvo pristatyta kaip viskam tinkanti darbotvarkė, kaip, autoriaus žodžiais, „*viešoji vadyba visiems metų laikams*“. Pretenziją į **universalumą** autorius aiškina remdamasis dviem ypatybėmis (Hood, 1991, p. 8): **pritaikomumu** (angl. *portability*) ir **sklaida** (angl. *diffusion*). NVV traktuojama kaip visuotinai pripažintų principų visuma, kaip universali priemonė „vadybos ligoms“ gydyti. Taikyti NVV principus buvo numatyta daugelyje skirtingų situacijų – skirtingoms organizacijoms, skirtingoms politikos sritims, valdžios lygmenims, šalims. Pradedant Danija ir baigiant N. Zelandija, nuo švietimo iki sveikatos priežiūros sistemos, nuo tarptautinės, centrinės iki vietinės valdžios ir pusiau savarankiškų nevalstybinių organizacijų, nuo turtingosios Šiaurės iki vargingų Pietų buvo siūlomi panašūs viešojo valdymo sprendimo būdai.

Tačiau, kaip ir pats Hoodas teigė, tikrovėje universalumas nebuvo vienalypis. Pavyzdžiui, pastebėta, kad NVV tarptautines biurokratinės sistemas paveikė daug mažiau nei nacionalines; kontroliuojančius departamentus mažiau nei tiesiogiai paslaugas teikiančias tarnybas. Taip pat verta paminėti, kad skirtingas valstybių išsivystymo lygis, skirtinga valdymo patirtis, visuomenės pilietiškumo lygis, tradicijos ir kt. veiksniai lėmė skirtingą NVV reformų raidą.

**Politinis neutralumas.** Antra, buvo teigiama, kad NVV – „apolitiška“ sistema, kuri leidžia įgyvendinti daug skirtingų vertybių. Argumentuojama buvo tuo, kad būtų galima pritaikyti skirtingus politinius prioritetus ir aplinkybes, keičiant tik vadybos sistemos „aplinką“ ir neperrašant pagrindinės NVV programos. Pasak NVV šalininkų, ta sistema nebuvo išimtinai tik naujosios dešinės ar bet kurios kitos politinės partijos ar

programos reikalavimams tenkinti skirtas aparatas. Šiuo atžvilgiu NVV laikėsi pretenzijų į tradicinio viešojo administravimo universalumą, kuris taip pat reiškė neutralią ir universalią priemonę bet kokiems išrinktų atstovų numatytiems tikslams įgyvendinti (Hood, 1991, p. 8).

Naujamajam valdžios paradigmai formuotis nemažą įtaką turėjo Davido Osborne'o (David Osborne) ir Tedo Gaeblerio (Ted Gaebler) 1992 m. knyga „Valdžios pertvarka“ (angl. „Reinventing Government“). Kadangi abu autoriai buvo labiau praktikai nei teoretikai, todėl jų suformuluoti NVV principai pagrįsti ne teoriniais, o praktiniais veiklos problemų sprendimų būdais. Knygoje „Valdžios pertvarka“ (angl. „Reinventing Government“, 1992), Osborne'as ir Gaebleris vardija principus, kurie leidžia suprasti praktinę NVV apibrėžtį:

- Pirmasis principas – **valdžios atsakomybė yra „vairuoti“** (angl. *steer*) **viešųjų paslaugų teikimą**. Šis principas atspindi supratimą, jog valdžia nebūtinai turi teikti viešąsias paslaugas, kad būtų atsakinga už jų teikimą. Valdžios institucijos turi formuoti sprendimus, o paslaugų teikimą perduoti privačiam sektoriui, nevyriausybinėms organizacijoms arba paslaugas teikiančioms įstaigoms. Politikos formavimas ir administravimas turi būti atskirtas nuo paslaugų teikimo.
- Antrasis principas – **valdžia turėtų priklausyti bendruomenei**, o pagrindinis valdžios vaidmuo – įgalinti piliečius ir bendruomenes įgyvendinti savivaldą. Tam tikslui valdžios institucijos turėtų stengtis įtraukti kaip įmanoma daugiau žmonių ir institucijų į sprendimų priėmimo procesą. Šis principas yra antihierarchinis, antibiurokratinis ir kontekstinis, t. y., kaip bus teikiama tam tikra viešoji paslauga, priklauso nuo konkretaus bendruomenės konteksto, kuriame dalyviai sprendžia, kaip turėtų būti teikiamos paslaugos. Su tuo susijęs ir įgaliojimų suteikimo principas, kurį Osborne'as ir Gaebleris (1992, p. 73) aprašo dalyje, pavadintoje „Įgaliojimų suteikimas piliečiams per dalyvaujamąją demokratiją“. Kadangi valdžia turėtų būti pagrįsta „bendruomenės nuosavybe“ (angl. *community-ownership*), ji turi įgalinti piliečius ir bendruomenes valdyti save per demokratinį dalyvavimą. Ši idėja prieštarauja NVV būdingam požiūriui, kad piliečiai yra „klientai“ ir paprasčiausi viešųjų paslaugų gavėjai, kuriems nereikia aktyviai dalyvauti, sprendžiant, kokios turėtų būti tos paslaugos.



- Kitas principas susijęs su **konkurencija**. Nors konkurencija dažnai suprantama tik kaip priemonė pateikti tam tikrą prekę mažiausia įmanoma kaina, NVV atveju kalbama apie daug platesnes galimybes. Nors suvokiama, kad konkurencija visų problemų neišspręs.

*„Jei konkurencija padeda sutaupyti, pavyzdžiui, tik mažinant atlyginimus ar išmokas, tuomet valdžia turėtų įvertinti jos svarbą. Taip pat nepritariame atskirų asmenų / individų konkurencijai. Atlygis už nuopelnus atskiriems mokytojams ... tik supriešina mokytojus ir kenkia dvasinei savijautai; kita vertus, atlygis už nuopelnus mokykloms yra visai kitas klausimas. Komandų – organizacijų – konkurencija kuria pozityvią kūrybišką atmosferą.“*

(Osborne ir Gaebler 1992: 79–80, cit. pagal Dunn, Miller, 2007, p. 347).

Lygiai taip pat svarbu tai, jog konkurencija gali paskatinti naujai įgylintus piliečius sukurti naujus, geresnius būdus teikti viešąsias paslaugas. Kartais konkurencija reiškia, kad įvairios viešosios ir privačios bendrovės konkuruoja, kad įgytų teisę teikti viešąsias paslaugas. Tai taip pat reiškia, kad valdžios departamentai turi konkuruoti dėl ribotų viešųjų išteklių ir kad bendruomenės turi konkuruoti vienos su kitomis, siūlydamos naujas ir originalias idėjas. Šis principas susijęs su rinkos sąlygų kūrimu viešosioms gėrybėms teikti. Kalbant apie rinką pagrįstas strategijas, pabrėžiama, kad nėra tik vieno būdo teikti viešąją prekę ir kad galimà potencialiai tinkamų teikimo mechanizmų įvairovė.

- Dar vienas principas – **valdžia turi vadovautis savo misija**. Vien laikytis taisyklių gali neužtekti; svarbu ne tik taisyklės, bet ir tikslai, kuriems įstaigos sukuriamos. Be *orientavimosi į tikslą*, dar galioja principas, kad įstaigos turėtų būti **vertinamos pagal veiklos rezultatus**, kurie vertinami atsižvelgiant į organizacijos paskirtį, tikslus ir uždavinius (ne tik į standartines veiklos procedūras ir rašytines taisykles). Organizaciniai procesai, tokie kaip biudžeto ciklas, turėtų būti formuojami atsižvelgiant į rezultatų sąnaudas (personalas, erdvė, ištekliai) ir naudingumą, ne tik į įdėtas pastangas.
- **Orientavimosi į vartotoją** principas. Į rezultatus orientuota valdžia be piliečių, dalyvaujančių kuriant uždavinius, pagal kuriuos

vertinami rezultatai, yra tuščia. Dėl šios priežasties į piliečius, iš principo, žiūrima kaip į viešąsias prekes teikiančių organizacijų vartotojus. Toks „vartotojo“ suvokimas, nors yra grindžiamas pasirinkimo vertybe, skiriasi nuo to, kaip į vartotoją žiūrima rinkoje. Tiesą sakant, vartotojai yra piliečiai, turintys teisę rinktis iš konkurencinėmis sąlygomis teikiamų viešųjų gėrybių.

- Be piliečio vartotojo principo, egzistuoja **valdžios verslumo principas**. Įstaigos turi užsidirbti iš investicijų, kurias padarė išrinkti pareigūnai. Įstaigos taip pat turėtų veikti tokia kryptimi, kad iš anksto numatytų kliūtis ir nuo jų apsisaugotų, o ne reaguotų į jas, joms jau iškilus, ar netgi imtų padėti taisyti.

**Verslininkiškos valdžios principai pagal Osborne'ą ir Geablerį (1992):**

- „vairuojanti“ valdžia;
- bendruomenės valdžia;
- į rinką orientuota valdžia;
- į misiją orientuota valdžia;
- į rezultatus orientuota valdžia;
- į vartotoją orientuota valdžia;
- „uždirbanti“ valdžia;
- prevencinė valdžia.

Vėliau šių principų sumažėjo ir jie pavirto penkių elementų įgyvendinimo planu (Osborne ir Plastrik, 2000): *esmė* (angl. *core*), *rezultatai / pasekmės* (angl. *consequences*), *vartotojas* (angl. *customer*), *kontrolė* (angl. *control*) ir *kultūra* (angl. *culture*) (Dunn, Miller, 2007).

- **Tikslo aiškumas** arba *esmė* leidžia organizacijai susitelkti ties pagrindiniais veiklos aspektais, padedančiais siekti išsikeltų tikslų. Terminas „tikslo aiškumas“ reiškia, kad organizacija turi aiškiai apibrėžtą savo viziją, misiją, strateginius tikslus, rezultatus ir geba juos pateikti visoms suinteresuotoms šalims, darbuotojams ir visuomenei. Iš priemonių šiai užduočiai įgyvendinti galima nurodyti *strateginį valdymą*, *veiklos finansavimo sistemas*, *politikos analizės ir programų stebėsenos bei vertinimo sistemas*. NVV taip pat keičia tradicinę požiūrį į hierarchinę organizacijos

konceptiją, pagal kurią vadovai yra piramidės viršūnėje, o darbuotojai – jos apačioje. NVV tokią piramidę apverčia aukštyn kojomis ir pripažįsta, kad darbuotojai (t. y. tie, kurie iš tiesų kuria ir teikia viešąsias gėrybes) yra svarbiausi organizacijos nariai, todėl turėtų būti jos viršuje. Tokioje struktūroje pagrindinis valdymo vaidmuo – teikti paramą naujai organizacijos „viršūnei“.

- ***Orientavimasis į rezultatus.*** Organizacijos, pavieniai asmenys ir bendruomenės turi būti sąmoningi dėl savo veiksmų, nes jų veikla tiesiogiai ar netiesiogiai daro poveikį visai visuomenei. Atrodytų, kad veiksmų ir rezultatų / pasekmių sąsaja yra akivaizdi, tačiau, kalbant apie viešąjį valdymą, tas ryšys nėra visada įvertinamas. Pavieniai asmenys, biurokratinės sistemos, kolektyvai ir bendruomenės, kurie imasi kokių nors veiksmų, turėtų numatyti ir tų veiksmų pasekmes. Jei minėtų veikėjų veiksmai apskritai neduoda jokių rezultatų, reikėtų kelti klausimą, kodėl tokia veikla apskritai buvo vykdoma. Jei veiklos rezultatai / padariniai neigiami, turėtume reikalauti, kad už tą veiklą atsakingi asmenys turėtų atsiskaityti. Kitaip tariant, viešojo administravimo subjektų veikla turėtų būti vertinama, o jos vykdytojai – pavieniai asmenys ar grupės – turėtų sulaukti pripažinimo, kai tos veiklos rezultatai teigiami, arba bausmių – kai jie neigiami (Dunn, Miller, 2007, p. 348–349).
- Kai kalbama apie ***vartotoją***, turima omenyje tai, kad viešosios tarnybos tikslas – teikti viešąsias gėrybes piliečiams; sąvoką „vartotojas“ viešųjų gėrybių kontekste vartoti nėra įprasta, nes jos turinys skiriasi nuo to, kuris yra vartojamas privačiame sektoriuje. Autorių teigimu, turėtų būti užtikrintos dvi pagrindinės viešųjų gėrybių vartojimo sąlygos: pasirinkimo galimybės ir lygybės principai.
- ***Kontrolės*** perkėlimas iš viršaus ar centro į apačią įgalina asmenis, organizacijas ir bendruomenes spręsti viešąsias problemas. Kontrolės perkėlimas iš viršaus ir centro turi organizacijų, darbuotojų ir bendruomenių įgalinimo poveikį ištraukti sprendžiant, ką valdžia turėtų daryti ir kokių rezultatų turėtų pasiekti. Galimų suteikimas bendruomenėms leidžia valdžiai ir konkrečioms bendruomenėms pasidalyti galia ir perkelti kontrolės funkciją iš biurokratinių struktūrų bendruomenėms.

5 lentelė. NVV elementai pagal Osborne'ą ir Platriką (2000):

| Elementas                    | Turinys   | Sąlygos / priemonės   |
|------------------------------|---|---|
| <b>Tikslo aiškumas</b>       | Institucija turi aiškiai apibrėžtą tikslą, kuris yra žinomas institucijos nariams bei kitoms suinteresuotosioms šalims, visuomenei  | – institucijos veiklos atvirumas ir skaidrumas<br>– strateginis valdymas, veiklos finansavimo sistemos, politikos analizė, stebėsenos ir vertinimo sistemos |
| <b>Rezultatai / pasekmės</b> | Viešojo administravimo subjektai prognozuoja savo veiklos rezultatus / pasekmes, kurie yra vertinami  | – atsakomybė už veiklos rezultatus / pasekmes<br>– apdovanojimų už teigiamus rezultatus ir bausmių už neigiamas pasekmes taikymas                           |
| <b>Vartotojas</b>            | Piliečio vartotojo pamatinė teisė yra pasirinkimo galimybė  | – viešųjų paslaugų / gėrybių pasirinkimo galimybė<br>– lygybės užtikrinimas (sąlygų vienodumas)   |
| <b>Kontrolė</b>              | Individų, organizacijų ar bendruomenių įgalinimas spręsti viešąsias problemas (kontrolės perkėlimas iš centrinių valdžios institucijų žemesnėms, bendruomenėms, individams) | – galimybė dalyvauti visoms suinteresuotoms šalims<br>– kiekviena suinterasuotoji šalis gali dalyvauti vienodomis sąlygomis (pagal savo kompetenciją)       |
| <b>Kultūra</b>               | Valstybės tarnautojai yra lojalūs organizacijai, atsakingi už visos organizacijos veiklą  | – darbuotojų saviraiškos galimybės<br>– darbuotojų įtraukimas į institucijos kūrimą   |

- Viešųjų įstaigų organizacinė **kultūra** keičiama, keičiant įpročius, valstybės tarnautojų požiūrį į organizaciją. Kultūros strategija susijusi su glaudaus valstybės tarnautojo ir tarnybos ryšio kūrimu. Pageidautina organizacijoje sukurti tokią atmosferą, kuri sudarytų sąlygas jos darbuotojų saviraiškai, darbuotojai būtų

aktyviai įtraukiami į tarnybos veiklą, jos tikslų formavimą ir įgyvendinimą, kitaip tariant, prisidėtų prie įstaigos veiklos „gerųjų rezultatų / padarinių“ kūrimo (Dunn, Miller, 2007, p. 348–349). Taip padidėja individų atsakomybė už įstaigos veiklos padarinius, stiprėja institucijos ir individo ryšys bei formuojasi pasitikėjimo kultūra.

Teorinę minėtųjų praktinių viešojo valdymo reformų aspektų analizę pateikia M. Barzelay (1992, 2001), J. E. Lane'as (2000, 2005) ir kt. autoriai.

Svarbią reikšmę teorinėms NVV diskusijoms turėjo **Michaelo Barzelay (Maiklo Barzlio)** darbai. Michaelas Barzelay yra viešosios vadybos profesorius Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokykloje (*London School of Economics and Political Science*), vadybos departamento vadovas. Jo moksliniai interesai ir daugybė publikacijų yra susiję su: naująja viešąja vadyba, vykdomąja lyderyste, viešąja vadyba, administracinėmis reformomis, strateginiu planavimu, klientų aptarnavimu, veiklos valdymu ir pan.

Viena iš žymiausių profesoriaus Barzelay darbų yra knyga „Naujoji viešojo vadyba: dialogo tarp mokslo ir politikos tobulinimas“ (angl. „The New Public Management Improving Research and Policy Dialogue“, 2001), kurioje autorius pateikia plačią ir kritišką naujosios viešosios vadybos analizę.

Kitas mokslininkas – J. E. Lane'as – akademines NVV idėjas plėtojo 2000 m. publikuotoje knygoje „Naujoji viešojo vadyba“ (angl. „New Public Management“). Kurdamas teorinius NVV pagrindus, autorius siekė sujungti politikos mokslų, ekonomikos, organizacijų teorijas (J. E. Lane, 2000). Tai jam leido formuluoti NVV taikymo šiuolaikiniame viešajame valdyme sintezę, atskleisti ne tik šios paradigmos pranašumus, bet atkreipti dėmesį į iššūkius, kokius ji kelia viešojo sektoriaus institucijoms.

**Janas Erikas Lane'as (Janas Erikas Lanas)** – Ženevos universiteto profesorius, plėtojęs NVV idėjas iš akademinų pozicijų. Daugiausia prie viešojo administravimo tyrimų prisidėjo plėtodamas kultūros tyrimus, lošimų teoriją (galios indeksą), lyginamosios demokratijos bei užsakovo ir agento teorijas. Jo požiūris į viešojo valdymo modernizavimą paremtas sutartiniais užsakovo ir agento santykiais.

**Pagrindinės publikacijos:**

„Viešasis sektorius: koncepcijos, modeliai ir požiūriai“ (angl. „The Public Sector: Concepts, Models and Approaches“, 1995) (yra 3 leidimai);

„Naujoji viešojo vadyba“ (angl. „New Public Management“, 2000);

„Viešasis administravimas ir viešojo vadyba: užsakovo-agento perspektyva“ (angl. „Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective“, 2005);

„Valstybės valdymas: viešojo administravimo ir vadybos modelių tyrimas“ (angl. „State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management“, 2009).

Klasikinė NVV versija pirmiausia buvo įdiegta anglosaksiškose šalyse: Jungtinėje Karalystėje, Naujojoje Zelandijoje, Australijoje, Jungtinės Amerikos Valstijose ir Kanadoje. (Pollitt-Bouckaert, 2000). Kontinentinėje Europoje ji pirmiausia ir aktyviausiai buvo pritaikyta Nyderlanduose; skandinaviskosios šalys taip pat buvo atviros taikyti NVV priemonės; tačiau jos nesiekė tik nukopijuoti priemonės, kurios buvo sėkmingai įgyvendintos anglosaksiškose šalyse, o pritaikė šiuos valdymo metodus savo institucinei aplinkai. Iš esmės jų tikslai buvo tokie patys: jie troško sukurti veiksmingesnę ir efektyvesnę viešojo administravimo sistemą ir tuo tikslu pakeitė ankstesnįjį NVV priemonių kompleksą, įvedė naujovių ir padarė tai kitaip nei anglosaksiškosios šalys. Pasikeitė dėmesio objektas: iš valstybės vaidmens mažinimo – į piliečių skatinimą dalyvauti, įsitraukti į su viešaisiais reikalais susijusių sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą (Miklós Rosta, 2011). Galima apibendrinti, kad anglosaksiškojo NVV modelio elementai taikomi daugelyje Europos valstybių, tačiau dėl skirtingo istorinio, politinio ir ekonominio konteksto skyrėsi NVV reformų turinys ir mastas. Skirtinga naujosios viešosios vadybos sklaida įvairiose šalyse lemia skirtingo tų šalių išsivystymo lygio, taip pat šalies visuomenės ir vyriausybės sugebėjimo įvertinti viešojo administravimo raidos strateginę svarbą (Domarkas, 2004, p. 11).

### 7.3. Naujosios viešosios vadybos kritika

XX a. antroje pusėje atsiradusi ir vėliau tobulėjusi NVV paradigma, XX pabaigoje ir XXI a. pradžioje sulaukė nemažai kritikos. Vienas iš NVV kritikos argumentų yra tas, kad ji **neužtikrina stiprios valstybės**, galinčios susidoroti su daugeliu vidaus ir išorės iššūkių, su kuriais susiduria naujos nepriklausomos valstybės.

Antra, dažniausiai **nepavykdavo pasiekti** NVV šalininkų tikslų dėl **veiksmingesnės ir efektyvesnės viešųjų organizacijų veiklos**, ypač besivystančiose Vidurio ir Rytų Europos ir Nepriklausomų valstybių sandraugos šalyse (Drechsler 2005, p. 94–108).

Kritikų požiūriu, NVV **per daug pabrėžia vadybos funkcijas**, tačiau neįvertina platesnės valstybinės, politinės ir sociokultūrinės padėties. Autoriai nurodo nemažai disfunkcijų, t. y. tam tikrų vilčių ir lūkesčių, siejamų su šia doktrina, įgyvendinimo problemas, kliūtis, rizikos veiksnius, etinių moralinių vertybių ignoravimą, pernelyg aukštą valstybės sektoriaus segmentavimo lygmenį, **nepakankamą demokratinės valdymo aplinkos kontekstualumą** (Denhardt, Denhardt, 2003, cit. pagal Raipą, 2014, p. 10). Vienas pirmųjų mokslininkų, teigusį, kad NVV yra didelė grėsmė demokratijai, buvo L. Terry (1998, p. 194–200; ir 1999, p. 272–277). B. G. Petersas (2003, p. 10–20) taip pat pabrėžia, kad „*naujoji viešoji vadyba yra ypač problemiška demokratinų vertybių administravime požiūriu*“.

2000 m. išleistoje Ch. Pollitto ir G. Bouckaerto knygoje (cit. pagal Domarką, 2004, p. 4) taip pat yra kritinių NVV vertinimų:

*„Antai esama kai kurių duomenų, leidžiančių teigti, kad tam tikros rūšies reformos slepia savo žlugimo užuomazgas. Imkime decentralizuo-tų, vienos funkcijos įstaigų kūrimą – tai buvo populiari reforma ne vie-noje šalyje, įskaitant Jungtinę Karalystę, Kanadą, Naująją Zelandiją ir Nyderlandus. Šios naujos organizacijos buvo sukurtos vardan mažesnės biurokratijos, našumo didėjimo ir didesnio jautrumo vartotojams. Ta-čiau po kelerių metų padidėjo susirūpinimas dėl šių dorybių „antrosios pusės“ – koordinavimo praradimo, pernelyg didelio dėmesio išiegos rodikliams, o ne bendram efektyvumui ir sumažėjusios atskaitomybės ministrams ir (arba) parlamentams.*

*Kitas pavyzdys galėtų būti pastangos stiprinti individualias paskatas, kad geresnė būtų valstybės tarnautojų veikla, ir skatinti antreprenierizmą; vėliau kai kuriais atvejais atsirado susirūpinimo dėl su veikla siejamų darbo užmokesčio schemų keliamos **nesantaikos** ir pradėta kalbėti apie poreikį stiprinti pačių valstybės tarnautojų atsakomybę bei atkurti tam tikrus etikos standartus. Ar gali būti, kad praktikoje kai kurios viešojo valdymo iniciatyvos baigsis tuo, jog, užuot išsprendusios administracines problemas, tiesiog apsuks administracinių dilemų ratą.“*

Pažymėtina, jog nagrinėjant tam tikras NVV teorines nuostatas galima išvelgti jų tarpusavio prieštaravimą viena kitai. Pagrindinės NVV teorinės nuostatos nurodo, jog viešasis sektorius ir viešojo sektoriaus institucijos priklauso piliečiams, tačiau, kita vertus, NVV pabrėžia šių institucijų veiklos orientavimą į piliečius, kurie yra laikomi klientais, gaunančiais viešąsias paslaugas. Todėl kyla klausimas, kaip NVV užtikrina atstovavimą piliečių interesams, turint omenyje tai, jog piliečius šios paradigmos teorinės nuostatos tuo pat metu traktuoja ir kaip klientus, ir kaip viešojo sektoriaus institucijų savininkus, šeimininkus? Nagrinėjant šį neapibrėžtumą galima prieiti prie išvados, jog viešasis sektorius priklauso piliečiams, tačiau piliečiai tuo pat metu nėra ir klientai, nes būtent visuomenė ir jos nariai nusprendžia, ką valdžia turi daryti, kokių veiksmų imtis, siekdama užtikrinti viešąjį interesą. Akivaizdu, jog kliento koncepcija NVV paradigmoje yra kontraversiška ir paradoksali (Sebahattin, 2011, p. 352–353).

Svarbu paminėti, jog *konkurencijos koncepcijos* įvedimas į viešąjį sektorių taip pat gali būti laikomas prieštaringu, turint omenyje, jog konkurencija teikiant viešąsias paslaugas ne visuomet yra galima. Žvelgiant iš NVV perspektyvos galima daryti prielaidą, jog palankiausias sąlygas plėtoti viešojo sektoriaus institucijų konkurenciją turi išvystyti, urbanizuoti didmiesčių ir miestų regionai, todėl mažesnėse kaimo vietovėse konkurencijos sąvoka gali tapti netiksli, iškreipta. Sąlygas šiai situacijai susiklostyti lemia skirtingas viešojo sektoriaus institucijų skaičius miestuose ir kaimo vietovėse. Savaimė suprantama, jog organizacijų, siekiančių teikti viešąsias paslaugas piliečiams ir konkuruoti tarpusavyje, miestuose yra daug daugiau negu kitose vietose, todėl galima daryti išvadą, jog miestuose ir kaimo vietovėse veikiančių viešojo sektoriaus



institucijų konkurencingumo sąlygos nėra tapačios (Sebahattin, 2011, p. 354–355).

Remiantis įvairių mokslininkų darbais galima atskleisti šias teigiamas ir neigiamas NVV savybes (Minogue, 2001, p. 8; Domarkas, 2004, p. 5; Sebahattin, 2011, p. 352–355 ir kt.):

**a) pranašumai:**

- *rinka ir rinkos mechanizmai siūlo efektyvesnes paslaugų teikimo alternatyvas;*
- *tarnautojai ir viešojo sektoriaus institucijos turi daugiau autonomijos, dėl to gali iniciatyviau dirbti, lanksčiau spręsti konkrečias vietines problemas ir pasiekti geresnių rezultatų;*
- *veiklos vertinimas pagal rezultatus skatina didesnę ir aiškesnę administratorių atskaitomybę;*
- *piliečiai turi didesnę pasirinkimo galimybę;*
- *konkurencinės sąlygos didina viešųjų paslaugų kokybę;*
- *bendruomenių įgalinimas spręsti problemas leidžia perkelti kontrolės funkciją bendruomenėms.*

**b) trūkumai:**

- *rinka tinka ne visoms valdžios veiklos sritims;*
- *efektyvių rezultatų įrodymai yra neaiškūs, neapibrėžti ir dviprasmiški (subjektyvūs);*
- *didesnė administratorių autonomija reiškia miglotą atskaitomybę bei didesnę riziką;*
- *konkurencijos principų taikymas viešajame sektoriuje viešąsias organizacijas skatina konfliktuoti, o ne bendradarbiauti;*
- *galimas viešojo sektoriaus personalo demoralizavimas;*
- *neaiškus piliečio vartotojo vaidmuo.*

**DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kokių pagrindinių pokyčių buvo siekiama diegiant NVV viešajame valdyme?
2. Kokios pagrindinės priemonės buvo taikomos siekiant NVV tikslų?
3. Kodėl NVV buvo kritikuojama?

## 7.4. Viešosios politikos analizė modernizuojant viešąjį administravimą ir demokratiją

Pastaraisiais metais, stiprėjant naujosios viešosios vadybos kritikai, ypač po pasaulinės 2008–2009 m. finansų krizės, ir ES integracijai bei didėjant interneto komunikacijų technologijų pažangai, viešajame administravime naujai apmąstomi demokratinio valdymo idealai. Haroldas Lasswellas 1951 m. teigė, kad demokratizacija – nuolat vykstantis procesas ir kad šiuolaikinė demokratija susiduria su ypatingu iššūkiu, kaip užtikrinti, kad viešąją politiką būtų galima apibrėžti, pasitelkiant naujojo pobūdžio žinių kūrėjų ir jų vartotojų sąveiką (Torgerson, 1985). Liberalioje demokratijoje politikos formavimas greičiau reiškė „kapstymąsi“, o ne procesą, kur socialiniams ar viešosios politikos mokslams tenka lemiamas vaidmuo (Parsons, 2002). Nuo 7-o dešimtmečio sprendžiant viešojo valdymo klausimus vis dažniau pasitelkiamos viešosios politikos analizės priemonės. Šios srovės teoretikai kelią į tobulesnės visuomenės sukūrimą grindė racialesnės politikos sukūrimu, kuriame sprendimų priėmimas būtų grindžiamas žiniomis. Šiuo atveju buvo manoma, kad biurokratiją turėtų apšviesti teoretikų teikiama analizė.

Viena iš autorių, savo tyrimais pagrindusi viešosios politikos analizės svarbą viešojo valdymo modernizavimui, buvo Deborah Stone.

**Deborah Stone (Debora Stoun)** – *Dartmouth College* profesorė, beveik 25 metus dėstanti politikos ir viešosios politikos disciplinas Diuko (Duke) ir Brandeiso, Jeilio universitetuose, Masačuseto technologijos instituto (*Massachusetts Institute of Technology*) vizituojanti profesorė, Danijos Aarhuso universiteto garbės daktarė, atliekanti tyrimus JAV vyriausybės užsakymu.

Už knygą „Viešosios politikos paradoksai, sprendimų menas politikoje“ (angl. „Policy Paradox: The Art of Political Decision Making“) pirmą kartą pasirodžiusią 1997 m., D. Stone buvo įteiktas Amerikos politologų asociacijos įsteigtas Wildavsky apdovanojimas už indėlį į politikos mokslus.

Stone knygos „Viešosios politikos paradoksai, sprendimų menas politikoje“ trečiasis leidimas pasirodė ukrainiečių, baltarusių, kinų (atskirai pasirodė Kinijos ir Taivano versijos), taip pat lietuvių kalbomis. Aaronas

Wildavsky, nenujausdamas, kad atsiras jo vardo apdovanojimas ir kad jis bus įteiktas D. Stone, apie ankstesnę D. Stone knygą „Neįgali valstybė“ (angl. „The Disabled State“, 1984) yra pasakęs, jog autorė įrodo, kad neįgalumo socialinės ribos kinta ir tik nuo konkrečios kultūros susitarimo priklauso, kokie suvaržymai yra taikomi. Socialinių ribų dimensija ir su ja susijusios temos ilgainiui tapo D. Stone atpažinimo ir ekspertizės pagrindu.

D. Stone mokslinėmis įžvalgomis sveikatos ir socialinės politikos temomis iki šiol dalijasi „American Prospect“, „Nation“, „New Republic“ ir „Boston Review“ laikraščiuose. Kaip sveikatos politikos specialistė, ji taip pat dalyvauja ekspertinėje veikloje tokių organizacijų kaip Socialinės apsaugos ministerija (angl. *the Social Security Administration*), Žmogaus genomo komisija (angl. *the Human Genome Commission*) ir Medicinos institutas (*the Institute of Medicine*) jas konsultuodama.

Naujausi jos tyrimai skirti sveikatos priežiūros paslaugų teikimo ir altruizmo vietai visuomenės gyvenime tematikoms. Anot jos, modernios gerovės valstybės, pabrėždamos pajamų saugumą, siekia patenkinti neatidėliotinus fizinės ir emocinės sveikatos poreikius per įvairius įstatymus, politiką ir institucijas. Atsižvelgdama į tai, ji teigia, kad, nors priežiūros paklausa visuomenėse yra padidėjusi, bet jos pobūdis iki šiol yra fragmentiškas. Kelis dešimtmečius nagrinėdama sveikatos priežiūros tematiką demokratinėje visuomenėje, ji gvildena tokius probleminius aspektus kaip: 1) priklausomybės konkrečiai socialiai pažeidžiamai grupei ir socialinės rūpybos pagrįstumą amerikiečių politinėje kultūroje; 2) požiūris į priklausomybę (tam tikrai grupei), suteikiant pilietybės teises; 3) kaip išipareigojimai teikti socialinę paramą veikia politines ir ekonomines teises; 4) įtampa, atsirandanti dėl globos įtraukimo į biurokratinius ir profesinius darbo vadybos modelius; 5) globos / rūpybos gavėjų ir jos „davėjų“ bendradarbiavimas ir tarp jų kylantys prieštaravimai; 6) kaip taisyklės ir priešinimasis joms formuoja rūpestingumo supratimą ir rūpestingą žmogų ir kaip jos veikia rūpybos darbuotojų moralines vertybes.

Savo knygoje „Samariečių dilema: ar turi valdžia padėti tavo kaimynui?“ (angl. „The Samaritan's Dilemma: Should Government Help Your Neighbor?“) ieško atsakymo į visuomenės dorovės klausimą, kaip rasti tinkamą socialinės pareigos ir asmeninės atsakomybės pusiausvyrą. Anot autorės, visuomenės moralėje, kaip tautos pagrindinėje filosofijoje,

kalbama apie socialinę atsakomybę, kurios pagrindu susiformuoja piliečių supratimas apie bendruomenės ribas ir vyriausybės vaidmenį<sup>40</sup>.

Kitas viešosios politikos mokslo atstovas – Davidas Wayne'as Parsonsas. Jo darbai turėjo didelę įtaką viešojo valdymo reformų evoliucijai.

**Davidas Wayne'as Parsonsas (Deividas Veinas Parsonsas)** gimė Vel-se 1951 m. gruodžio 16 d., ten pat baigė mokyklą. 1970 m. įstojo į Velso universitetą, 1983 m. Londono universiteto *Queen Mary* koledžo Ekonomikos fakultete apgynė disertaciją tema „Pramonės politikos pasiskirstymas DB 1925–1970“ (angl. „Distribution of Industry Policy in the UK“, 1925–1970). Šiuo metu jis yra savo *Alma Mater* profesorius, dėsto viešosios politikos analizės discipliną. Ilgamečio ES finansuojamo projekto, skirto demokratijos Europoje stebėsenai (*The European Public Space Observatory project* – EUROPUB), partneris, daugelio mokslinių žurnalų, tokių kaip „Policy Studies Journal“ ar „Journal of European Public Policy“ redakcinės kolegijos narys, Amerikos politologų asociacijos ir Politikos mokslų asociacijos narys.

W. Parsonso tyrimų objektas – politikos analizė, kuri galėtų sustiprinti politinį procesą ir prisidėti prie viešojo valdymo problemų sprendimo modernizavimo.

1995 m. pasirodžius jo knygai „Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas“, garsus viešosios politikos žinovas Herbertas A. Simonas teigė, kad jo knyga labai aiškiai išdėsto skirtingas koncepcijas, kurios buvo ir yra keliamos mėginant suprasti viešąją politiką bei ją formuojančius ir keičiančius procesus (Parsons, 2001, p. 609). Reikia pasakyti, kad nuo pat pradžių W. Parsonsas nenustojo svartyti sprendimų priėmimo proceso šiuolaikinėje valstybėje, kurioje iš vyriausybės vis dar tikimasi racionalumo svertais pagrįstų sprendimų. Čia reikia priminti, kad šiuolaikiniai politikos mokslai atsirado po Antrojo pasaulinio karo. Pokyčiais šiuose moksluose buvo siekiama viešoms problemoms suteikti mokslinio griežtumo ir objektyvumo. Buvo tikimasi, kad dėl politikos

40 „Gerojo samariečio dilema – padėti ar nepadėti – ne pusiausvyros tarp pagalbos ir stiprios meilės paieška. Tai – viešosios moralės ir tinkamos socialinių įsipareigojimų bei asmeninės atsakomybės pusiausvyros klausimas. Viešoji moralė, kuri laikoma valstybės pamatine socialinės atsakomybės koncepcija, formuoja ir visą kitą, ypač piliečių bendruomenės ribų ir valdžios vaidmens supratimą.“ *The Samaritan's Dilemma* [žiūrėta 2013 10 15]. <<http://news.brynmawr.edu/2008/11/10/altruism-and-public-policy-two-lectures-by-political-scientist-deborah-stone/#sthas.h.9hl.Z.W.Gu2.dpuf>>.

analizės nebeliks politinių konfliktų ar bent jau juos bus įmanoma išspręsti, vietoj galios, smurto ar korupcijos pasitelkiant racionalius svarstymo procesus. Tokia politinės analizės kaip mokslo koncepcija vadinama „racionalumo projektu“. Ji išlieka vyraujanti racionalumo ir mokslo paradigma, kurios, pavyzdžiui, vienas iš esminių metodų sprendimui pasirinkti yra išlaidų ir gautos naudos analizė: sudėjus bet kokios programos ar siūlomos programos „plusus“ ir „minusus“, gautas skaitinės išraiškos rezultatas pasakys, ar ji verta dėmesio, ar ji įdomesnė ir naudingesnė nei kiti pasiūlymai.

W. Parsonsas teigia, kad šiuolaikinėje demokratijoje problemos sprendimo būdas iš esmės yra pagrįstas politikos priežasčių ir pagrindinių klausimų nustatymu (Parsons, 2010, p. 12–38). Iš čia kyla racionalios viešosios politikos formavimo politizavimo ir galios įtakos grėsmė sprendimų priėmimui, todėl būtina nagrinėti, kaip politinėje analizėje išnaudojamas politinis konfliktas ir valdžia, kaip politikos analizėje tiesiogiai ir ypač netiesiogiai pasireiškia tokios moralinės vertybės kaip teisingumas, atsakomybė ar altruizmas.

Žinių, viešosios politikos formavimo ir galios ryšis – tema, kurią W. Parsonsas plėtojo kiekvienoje savo publikacijoje. Antrindamas Dryzekui teigė, kad šiuolaikiniame pasaulyje plinta „politinių mokslų tironija“, o ne demokratija. Nuogaustaudamas dėl neišsipildžiusios viešosios politikos koncepto pradininko Haroldo Lasswello vilties, kad viešąją politiką būtų galima paveikti pasitelkiant naujo pobūdžio sąveiką tarp žinių kūrėjų ir jų vartotojų (Parsons, 2002, p. 43), H. Laswellas politinę analizę suprato kaip aiškinančią vertybes ir nagrinėjančią problemas tam tikrame kontekste: vadinasi, **gerinti žinių ir valdžios ryšį iš esmės buvo politikos ir demokratijos užduotis**. Tačiau, anot W. Parsonso, liberalioje demokratijoje politikos formavimas greičiau reiškė „kapanojimąsi“, o ne procesą, kuriame socialiniams ar politikos mokslams tenka lemiamas vaidmuo. Nors priešingų vilčių teikė dar 2000 m. vasarį D. Britanijos vidaus reikalų ministro Davido Blunketto kalba „Įtakingi ar nereikšmingi: ar socialiniai mokslai gali pagerinti valdymą?“, pasakyta Ekonomikos ir socialinių tyrimų taryboje. Po šios kalbos buvo nubrėžtos aiškos ir tvirtos būsimų darbų gairės: viešoji politika turi būti grįsta „įrodymais“, o viešosios politikos tyrimų pagrindinis tikslas – išsiaiškinti, „kas veikia“. Viena vertus, „naujosios“<sup>41</sup> leiboristų partijos filosofija, susitelkusi ties klausimu

41 Vadinamoji Leiboristų partija, kai jai vadovavo Tonis Bleiras ir Gordonas Braunas. Įro-

„kas veikia“, sudarė socialiniams mokslams realias galimybes išnaudoti savo „įtaką“ viešajai politikai. Kita vertus, toks noras taikyti įrodymais grįstą metodiką taip pat kėlė grėsmę galimybėms įgyvendinti Haroldo Lasswello viziją, pagal kurią viešosios politikos mokslams tektų svarbus vaidmuo demokratizuojant ir modernizuojant politikos formavimo procesą. H. Lasswellas teigė, kad, „norint patobulinti demokratijos taikymą“, „viešosios politikos mokslų demokratija“ turi būti „orientuota į žinias“ (Lasswell, 1951, p. 15). Pasak W. Parsono, įrodymais grįstą politikos formavimą reikėtų vertinti kaip siekiantį tobulinti viešosios politikos formavimo valdymo ir kontrolės metodus, o ne daryti įtaką „demokratijos taikymui“ pasitelkiant socialinius mokslus. Jis buvo tikras, kad įrodymais pagrįstos politikos formavimui būdingas įsitikinimas, kad, nepaisant painiavos, iš tiesų egzistuoja tvirtas pagrindas, kuriuo remiantis didžiajai modernizuotai politikos formavimo sistemai patvirtinti galima rasti „nepaneigiamų faktų“. Painiavą galima išnarplioti (t. y. nustatyti) ir užvaldyti, teigė jis. Įmanoma ir pageidautina politikos formavimą iš „kapanojimosi“ karalystės perkelti ant naujo tvirto žemės pagrindo, kur politika vykdoma vadovaujantis įrodymais, o ne politine ideologija ar išankstiniais nusistatymais.

Įrodymais pagrįstos politikos formavimas turėtų apimti dviejų rūšių žinių valdymą: akademinių mokslinių tyrimų ir specialistų / institucijų patirtį:

- a) Akademiniai / tyrimais pagrįsti įrodymai (**episteminis** arba teorinis žinojimas). Žinios, kurias pateikia akademikai / politikos tyrėjai, kuriomis nurodomas priežastinis ryšys arba teorinės žinios apie tai, kas veikia. Šiuo atveju iššūkis – paveikti su politika

---

dymais pagrįstos politikos formavimas, kaip būdas politikos formavimui tobulinti, tapo geriau žinomas pirmosios premjero Tonio Bleiro kadencijos metu 1999 m. Šie metai įrodymais pagrįstos politikos formavimui D. Britanijoje buvo ypač svarbūs. Per juos buvo surengtos dvi konferencijos: vieną rėmė Socialinių mokslų tyrimų centrų asociacija, o kitą – Londono universiteto koledžas kartu su Kokreno centru Oksforde. Be to, žurnalas „Viešieji pinigai ir valdymas“ (19 tomas, Nr. 1) išleido specialų numerį apie įrodymais grįstą politikos formavimą. Kartu Ekonomikos ir socialinių tyrimų taryba planavo įsteigti nacionalinį įrodymais pagrįstos politikos tyrimų centrą. Tuo tarpu 1999 m. kovą Valdymo modernizavimo baltojoje knygoje Vyriausybė išreiškė savo įsipareigojimą dėl įrodymais pagrįsto metodo taikymo, o vėliau išplatino apie tai pranešimą. Ji įsteigė kelis naujus padalinius – Veiklos ir inovacijų skyrių, Socialinės atskirties skyrių, Politikos studijų ir vadybos centrą. Naujieji padaliniai priklausė Ministrų kabineto tarnybai ir buvo skirti Vyriausybės įsipareigojimui dėl įrodymais pagrįstos politikos įgyvendinimo.

susijusių žinių kūrimą taip, kad jos įgautų tokią formą, kokia ją galėtų naudoti politikos kūrėjai.

- b) Specialistų ir institucijų patirtis (**techninės žinios** arba išmanymas). Žinios apie tai, „kas veikia“, formuojant politiką realiai. Šiuo atveju siekiama sukurti sistemas, kurios palengvintų „mokymosi“ ir žinių vyriausybės departamentuose ir tarnybose valdymą.

Abi žinių valdymo formos pasižymi tuo, kad jas galima aiškiai ir sistemiskai pateikti. Įrodymais laikoma tai, ką galima sukaupti ir platinti: papildyti, sujungti ir skleisti. Kad tvirtas žemės pagrindas būtų „nustatytas“ ir „užvaldytas“, reikia, kad „įrodymai“ būtų „valdomi“. Viena vertus, tai reiškia, kad struktūros ir procedūros turi būti aiškos tam, kad institucinius žinojimo, kas veikia, ir mokymosi metodus galima būtų atsirinkti, išsaugoti, atkurti ir perduoti. Kita vertus, tai reiškia, kad tyrimų ir akademines žinias reikia kurti ir platinti, atsižvelgiant į aiškius nurodymus, kas yra sisteminės žinios.

Modelis, kuris buvo sukurtas D. Britanijos ministrų kabineto tarnybos dokumentuose, anot W. Parsonso iš tiesų buvo įrodymais *kontroliuojama, valdoma* ir įteisinta politika, o ne įrodymais *pagrįsta* arba tikrai informuotoji politika. Klausimas, *kieno* įrodymais vadovautis ir *kas* laikytina įrodymais, ir toliau išlieka svarbus. Postpozityvistinės politinės analizės požiūriu „įrodymai“ labiausiai yra susiję su dalyvavimo, galios ir nelygybės valdžioje problema. Antot W. Parsonso, jeigu „įrodymai“ išties gali turėti daugiau įtakos formuojant politiką, tuomet turėtume atsakyti ir į keblų H. Lasswello klausimą „Kas ką gauna, kada ir kaip?“ Iš to išplaukia kiti uždaviniai išsiaiškinti, kieno įrodymai įgyja kokią įtaką, kada ir kaip? Tačiau, anot W. Parsonso, kad šie klausimai ir problemos būtų pripažinti, gali būti, jog įrodymais pagrįstos politikos formavimo šalininkams nuo „*tvirtos žemės pagrindo aukštumų tektų nusileisti į sudėtingos ir painios politikos žemumas, kur faktai nėra tokie nepaneigiami, o priežastys nėra lengvai nustatomos bei valdžia ir galia nėra pasidalijamos vienodai*“ (Parsons, 2002, p. 63).

Įrodymai grįstos politikos formavimas (angl. EBPM) – ne tik W. Parsonso ar D. Britanijos, bet daugelio pasaulio vyriausybių susidomėjimo sulaukęs metodas. Tačiau ar gali politika būti grįsta įrodymais? Ar politika formuojama remiantis įrodymais, ar įrodymai atsiranda formuojant politiką, kas yra įrodymai, kieno „įrodymai“ svarūs? – visi šie klausimai

buvo ir yra pagrindiniai W. Parsonso ilgalaikių viešosios politikos formavimo proceso tyrimų akiratyje ir į juos vis dar ieškoma tikrų atsakymų. Atsižvelgiant į tai, kad įrodymais grįsto metodo pradžia labiausiai susijusi su medicinos sritimi, neatsitiktinai susiklostė W. Parsonso ir D. Stone bendradarbiavimas, paremtas priemonių kritinei politinei analizei atlikti formavimu, siekiant į politinę analizę sugrąžinti politiką ir moralumą.

## 7.5. Naujasis viešasis valdymas

Pastarųjų dviejų dešimtmečių viešojo administravimo evoliucijos etape vis daugiau dėmesio skiriama tokiems principams kaip *lygybė, teisingumas, piliečių dalyvavimas valdyme*. Imama pabrėžti, kad viešajame administravime labiau turėtų vyrauti sąvokos *demokratija, savigarba ir pilietis*, o ne *rinka, konkurencija ir klientas* (Domarkas, 2004, p. 11). Toks požiūris atsispindi *naujojo viešojo valdymo* koncepcijoje, atsiradusioje ir besiformuojančioje XX ir XXI a. sandūroje.

Pradedant nagrinėti teorines naujojo viešojo valdymo modelio prielaidas verta paminėti, kad naujojo viešojo valdymo (angl. *New Public Governance*), arba kitaip valdymo (angl. *Governance*), diskursas ir terminas dar nėra nusistovėję. Besiformuojanti paradigma taip pat įvardijama tokiais terminais kaip „naujasis valdymas“ (angl. *New Governance*), „bendradarbiaujamasis valdymas“ (angl. *Collaborative Governance*), „dalyvaujamasis valdymas“ (angl. *Participatory Governance*), „gerasis valdymas“ (angl. *Good Governance*), „debatų valdymas“ (angl. *Debating Governance*), „naujoji viešoji tarnyba“ (angl. *New Public Service*) ir kt. Pažymėtina, jog naujasis viešojo valdymo modelis gimsta iš supratimo, kad apibrėžti XXI a. viešosios vadybos prigimtį darosi vis sunkiau. Teorinės šio modelio ištakos yra organizacinė sociologija ir tinklų teorija (Osborne, 2006, p. 380). Taip pat reiktų pažymėti, kad svarbų vaidmenį *naujojo viešojo valdymo* koncepcijoje atlieka pliuralistinis požiūris į valstybę ir viešąjį sektorių, pabrėžiantis, jog viešųjų paslaugų teikimo ir viešosios politikos įgyvendinimo procesas yra daugialypis ir apimantis daug skirtingų subjektų. Pasak Osborne'o (2006, p. 380), viešųjų paslaugų teikimas susijęs su daugialype priklausomų veiksmų sąveika, o viešosios politikos formavimas – su daugialypiais procesais. Esant šiai sudėtingai įvairių veiksmų ir veikėjų veiklai bei sąveikai kuriasi tinklai, kur išskirtini viešojo valdymo mechanizmai – tarpusavio pasitikėjimas



ir sutarimas. *Naujasis viešasis valdymas* pasižymi tuo, kad yra nukreiptas į tarporganizacinį valdymą, pabrėžiami paslaugų teikimo procesai bei iš jų plaukiančios pasekmės plačiaja prasme.

*Naujojo viešojo valdymo* modelį galima nagrinėti iš skirtingų teoriinių perspektyvų pabrėžiant skirtingus turinio elementus:

- *socialinis politinis valdymas*, kaip visaapimanti teorija, pabrėžianti institucinius santykius visuomenėje (Kooiman, 1999, cit. pagal Osborne, 2006, p. 381);

- *viešosios politikos valdymas*, pabrėžiantis politikos elito vietą ir vaidmenį valdant viešosios politikos, sprendimų procesus bei politikos elito gebėjimą kurti tinklaveikos sistemas, telkti į politinę bendruomenę, derinti politikos kryptių formulavimą su suinteresuotųjų (angl. *stakeholder*) lūkesčiais (Buškevičiūtė, Raipa, 2010, p. 21–22);

- Kickertas (1993) ir Rhodes (1997) valdymą apibrėžia kaip „*savaranikiškai veikiančią tarpinstitucinio tinklo mechanizmą*“, kuris veikia su ir be vyriausybės teikiant viešąsias paslaugas;

- *administracinis valdymas*, siekiant panaudoti veiksmingesnes viešojo administravimo galimybes pabrėžti šiuolaikinės valstybės valdymo kompleksiskumą, suvokiant tai kaip „holistinės“ teorijos variaciją (Buškevičiūtė, Raipa, 2010, p. 21–22; Lynn ir kt., 2001);

- *kontraktų valdymas*, suprantamas kaip *naujosios viešosios vadybos* patirties bei *naujojo viešojo valdymo* galimybės tobulinti kontraktų valdymo praktikai reikalingų sprendimų priėmimą. Svarbiausias kontraktų vietos *naujojo viešojo valdymo* sampratoje bruožas – gerokai padidėjusi atsakomybė už kontraktų valdymo sistemų rengimą ir funkcionavimą (Buškevičiūtė, Raipa, 2011, p. 21–22);

- Jonas Pierre'as (2000) naująjį valdymo modelį įvardija kaip *debatų valdymą* (angl. *Debating Governance*), pagal kurį skatinamas visų suinteresuotųjų dalyvavimas per asociacijas, naujas politines institucijas, tarpinstitucinius tinklus ir pan.;

- *tinklinis valdymas*, pabrėžiantis interorganizacinių (mišrių struktūrų) institucijų tinklaveikos funkcinę paskirtį plėtoti organizacijų, teikiančių viešąsias paslaugas hibridines, matricines struktūras ir būtinus sprendimus šiems uždaviniams spręsti (Buškevičiūtė, Raipa, 2011, p. 21–22);

- Petersas (1993) ir Rhodesas (1997) vartoja tuščios valstybės (angl. *hollow state*) terminą, vėliau Rhodesas (1997), Petersas ir Pierre'as (1998)

vartoja terminą „valdymas be vyriausybės“ (angl. *Governance without Government*), norėdami pabrėžti mažėjantį valstybės, kaip pagrindinio valdymo dalyvio, vaidmenį.

Taigi *naujojo viešojo valdymo* modelyje, be tradicinių koordinavimo būdų – hierarchijos (TVA) bei rinkos principų (NVV), plėtojamos naujos tarpusavyje sąveikaujančios valdymo struktūros, paremtos tinklaveikos principais ir socialine viešojo valdymo dalyvių (piliečių grupių, nevyriausybinių ne pelno siekiančių organizacijų ir kt.) atsakomybe. Toks valdymo procesas mokslininkų darbuose įvardijamas dar retai vartojamu terminu „heterarchija“. Pagrindiniai heterarchinio viešojo valdymo principai yra šie:

- saviorganizacija (pvz., organizuotos piliečių grupės, kurios dalijasi patirtimi ir dalyvauja kartu besistengdamos daryti įtaką viešajai valdžiai);
- horizontali tinklaveika (viešajame valdyme dalyvaujančių institucijų ir grupių bendradarbiavimas ir sąveika siekiant bendrų vertybių bei visuomenės poreikius atitinkančių tikslų);
- grupių (taip pat ir valdžios institucijų), dalyvaujančių viešajame valdyme, konsensuso siekimas (Hausner, 2008, p. 405).

S. Osborne'as (2006, 2009, 2012), išnagrinėjęs įvairių mokslininkų teorinius požiūrius, susijusius su modernaus viešojo valdymo metodų paieška, juos sujungė ir pristatė kaip *naujojo viešojo valdymo* modelį (Osborne, 2006, p. 380).

**Stephenas P. Osborne'as (Stefenas Osbornas)** – britų tyrinėtojas ir Edinburgo universiteto profesorius, Verslo mokyklos prodekanas, Viešųjų paslaugų tyrimų centro direktorius. Prieš mokslininko karjerą S. Osborne'as daug metų dirbo pareigūnu ir vadybininku vietos valdžios struktūroje. Moksliniai interesai: partnerystė, viešosios vadybos reforma, trečiasis sektorius, paslaugų vadyba, viešoji politika, inovacijos ir kaita.

Vienas žymiausių teoretikų, siejamų su *naujojo viešojo valdymo* paradigma, yra olandų tyrinėtojas **Janas Kooimanas**.

**Janas Kooimanas (Janas Koimanas)** – Rotterdamo *Erasmus* universiteto profesorius emeritas, gimęs 1943 m. Olandijoje, vienas iš žinomiausių valdymo ekspertų pasaulyje.

**Pagrindinės publikacijos:**

„Modernus valdymas: naujoji vyriausybės ir visuomenės sąveika“ (angl. „Modern Governance: New Government Society Interaction“, 1993);

„Kūrybiškas valdymas: žuvininkystės galimybės Europoje“ (angl. „Creative Governance: Opportunities for Fisheries in Europe“, 1999);

„Valdymas kaip valdymas“ („Governing as Governance“, 2003).

Parašė daug mokslinių straipsnių valdymo ir valdomumo (*governability*) tematika.

Janas Kooimanas teigė, kad valdymas (angl. *Governance*) gali būti pripažintas kaip elgesio pavyzdys arba kaip struktūra, kuri išsirutulioja iš politinės sistemos kaip bendras visų visuomenės narių (viešojo valdymo proceso dalyvių) veiklos rezultatas (Hausner, 2008, p. 402). Pasak Jano Kooimano, *Governance* (valdymas) yra platesnė sąvoka negu *Government* (vyriausybė), nes, kaip jau minėta, apima ne tik vyriausybę, bet ir daugelio įvairių grupių ir organizacijų dalyvavimą viešajame valdyme. *Governance* (valdymas) gali būti suprantamas kaip „valdymas bendradarbiaujant“ (angl. *Collaborative Governance*). Pastarajame dalyvauja valdžia, visuomenės grupės, nevyriausybinės organizacijos ir t. t., o tai reiškia, kad *Governance* būtų galima priderinti prie žodžio „koordinavimas“. Viešojo valdymo procese yra koordinuojamos visų šio proceso dalyvių pastangos siekti bendro tikslo – efektyvesnio ir visuomenei priimtinesnio administravimo.

Panašiai ir Deividas Rosembloomas, pabrėždamas daugialypį įvairių veikėjų dalyvavimą ir jų sąveiką viešajame valdyme, evoliucionuojantį viešojo administravimo modelį vadina bendradarbiaujančiuoju valdymu (angl. *Collaborative Governance*) (Rosenbloom, 2013). Būtent bendradarbiaujant ir valstybiniam, ir privačiam, ir ne pelno siekiančiam sektoriams (jų atstovams) susidaro sąlygos naudoti mažiau išteklių (ne tik ekonomiškai išmatuojamų) pažangesniems, kartais ir netradiciniams sprendimams.

Dar vienas olandų tyrinėtojas, profesorius **W. Kickertas** teigė, kad visuomeninėje veikloje dalyvauja įvairūs veikėjai, atliekantys skirtingas

sistemines funkcijas ir skirtingai besielgiantys. Šiuolaikinė visuomenė tampa ne tik daugiakultūrė, jos nariai atstovauja įvairiems elgsenos tipams (Hausner, 2008, p. 415). Viešojo valdymo srityje būtina ieškoti įvairių etninių grupių ir skirtingos elgsenos visuomenės narių kompromiso, siekiant užtikrinti socialinį stabilumą. Tokios Walterio Kickerto nuostatos neabejotinai darė įtaką Pasaulio banko ekspertams, kūrusiems vėliau aprašytus gerojo valdymo (*Good Governance*) principus besivystančioms šalims.

**Walteris Kickertas (V. Kikertas)** – olandų tyrinėtojas, Roterdamo *Erasmus* universiteto viešojo administravimo profesorius. Yra parengęs daugybę knygų ir straipsnių valdymo tematika, taip pat ėję pareigas bei konsultavo įvairiose viešojo sektoriaus organizacijose. Pagrindinės domėjimosi sritys: viešojo vadyba ir organizacijos, administracinės reformos Europoje, tarptautinė lyginamoji administracinių reformų analizė, ministerijų departamentų reorganizavimas ir pan.

Naujojo viešojo valdymo modelis yra siejamas su piliečių dalyvavimu (*public participation*). Kartu su laisvais rinkimais tai sudaro demokratijos pagrindą. Piliečių dalyvavimas viešajame valdyme įrodo, kad valstybė nėra biurokratijos nuosavybė, o priklauso visai visuomenei. Interaktyvus (piliečių ir jų grupių dalyvavimu grįstas) valdymas sudaro galimybes debiurokratizuoti valdymą ir sukurti socialiai atsakingą ir piliečiams atskaitingą viešąją valdžią (Hausner, 2008, p. 424–425).

Nagrinėjant *naujojo viešojo valdymo* plėtrą, būtina pabrėžti, kad minėtos bendro valdymo, arba heterarchijos, tendencijos yra tik vienas iš būdų pagerinti viešojo valdymo veiksmingumą. Kiti

du būdai – hierarchinis valdymas (TVA) ir rinkos elementų diegimas (NVV) – taip pat išlieka. Visi šie trys viešojo valdymo raidos elementai, papildydami vienas kitą bei konkuruodami tarpusavyje, išsaugo politinį bei administracinį valstybės stabilumą.

**6 lentelė.** Tradicinio viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos, naujojo viešojo valdymo elementų palyginimas

| Kriterijus                            | Tradicinis viešasis administravimas | Naujoji viešoji vadyba         | Naujasis viešasis valdymas                    |
|---------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|---|
| <b>Piliečių ir valstybės santykis</b> | Paklusnumas                         | Teisių suteikimas              | Įgaliojimas                                   |
| <b>Valdymo mechanizmas</b>            | Hierarchija                         | Rinka                          | Tinklas                                       |
| <b>Teorijos taikymo sritis</b>        | Politinė sistema                    | Vidinis organizacijos valdymas | Tarpinstitucinis valdymas                     |
| <b>Veiklos orientacija</b>            | Procedūros                          | Rezultatai                     | Poreikiai                                     |
| <b>Organizacinis statusas</b>         | Monocentrinė sistema                | Autonominė sistema             | Policentrinė sistema                          |
| <b>Santykių pobūdis</b>               | Dominavimas ir subordinacija        | Konkurencija                   | Bendradarbiavimas ir tarpusavio priklausomybė |

Šaltinis: parengta pagal Osborne, 2006, p. 383; Domarkas, Juknevičienė, 2007, p. 27; Czaputowicz, 2007, p. 31.

Taigi galima daryti išvadą, jog *naujosios viešosios vadybos* ir *naujojo viešojo valdymo* paradigmos gali būti suprantamos kaip administracinių reformų koncepcijos, kuriomis siekiama pertvarkyti viešojo sektoriaus institucijas bei viešųjų paslaugų teikimo procesus. Pabrėžtina, jog NVV teorinės nuostatos yra paremtos gerosios verslo patirties, rinkos mechanizmų, modernių vadybos metodų taikymu. Priešingai negu NVV, *naujasis viešasis valdymas* paremtas visuomeniškumo ir socialumo vals-

tybėje skatinimu. Atkreiptinas dėmesys į šios paradigmos nuostatas, skatinančias kuo didesnę piliečių įsitraukimą į viešojo sektoriaus institucijų veiklą, bendradarbiaujant su valdžios institucijomis, lygiai dalijantis atsakomybę už priimamus sprendimus, skatinant tarpusavio supratimą ir pasitikėjimą. *Naujasis viešasis valdymas* vengia pernelyg didelio privataus sektoriaus subjektų vyravimo, todėl skatina viešojo sektoriaus institucijų ir nevyriausybinių organizacijų partnerystę, orientuojantis į aktyvų visų visuomenės sluoksnių dalyvavimą, socialinės atskirties mažinimą, įvairių požiūrių į visuomenės problemas plėtojimą (Guogis, Urvikis, 2011, p. 80–81).

### **DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kokie pagrindiniai naujojo viešojo valdymo principai?
2. Kuo skiriasi požiūris į viešojo sektoriaus subjektų santykius NVV ir naujojo viešojo valdymo modeliuose?
3. Koks piliečių vaidmuo viešajame valdyme pagal NVV ir naujojo viešojo valdymo modelius?

Verta pabrėžti, kad viešojo valdymo modeliui diegti didelę įtaką turi tam tikros šalies valdymo patirtis, todėl tie patys teoriniai viešojo valdymo modeliai įvairiose šalyse turi skirtingas įgyvendinimo praktiką / patirtis. Ypač sunku šiuolaikinius valdymo principus diegti besivystančiose šalyse, todėl tarptautinės organizacijos, tokios kaip Pasaulio bankas (angl. *World Bank*), Jungtinių Tautų Organizacijos vystymo organizacija (angl. *United Nations Development Programme* – UND), dažnai teikia tokioms šalims metodologinę ir ekspertinę pagalbą.

## **7.6. Gerojo valdymo principai**

Gerojo valdymo (angl. *Good Governance*) principai ir kriterijai, Pasaulio banko ekspertų sukurti kaip įrankis pagerinti besivystančių šalių viešąjį administravimą, sėkmingai integruojami į naująjį viešąjį valdymą (angl. *New Public Governance*) ir toliau plėtojami šios paradigmos pagrindu. Nenuostabu, kad geriausiai įgyvendinti *gerojo valdymo* principus iš ES šalių narių sekasi Olandijai (Nyderlandų Karalystė). Šios šalies

tyrinėtojai įnešė didelį teorinį indėlį pagrįsdami ir *naujojo viešojo valdymo* principų diegimą.

Terminas „gerasis valdymas“ (angl. *Good Governance*) pirmą kartą pasirodė Pasaulio banko dokumentuose XX a. devinto dešimtmečio pradžioje. Ši tarptautinė finansinė institucija, vykdydama plačias finansinės ir ekonominės pagalbos programas besivystančiose šalyse, susidūrė su didelėmis paramos problemomis. Besivystančios Afrikos ir Azijos šalys neturėjo pakankamo administracinio potencialo (profesionalių viešojo sektoriaus darbuotojų), buvo *apimtos korupcijos* bei *tribalistinio valdymo* (angl. *tribalism* < *tribe* – gentis). Pasaulio banko paramos neefektivumas, lėšų grobstymas sukūrė terpę diskusijoms, kaip pagerinti besivystančių šalių administracinius gebėjimus ir valdymo kokybę. Diegti *naujosios viešosios vadybos* elementus, esant didelei korupcijai, tapo problemiška, todėl buvo sukurti *gerojo valdymo* principai, kurie besivystančių šalių viešąjį valdymą turėjo padaryti efektyvų bei pagerinti tarptautinių pagalbos programų administravimo kokybę. Vienais svarbiausių *gerojo valdymo* kriterijų tapo besivystančių šalių administracinio potencialo plėtra, makroekonominių rodiklių gerinimas, socialinės atskirties ir skurdo mažinimas, visuomenės ir jos grupių įtraukimas į besivystančių šalių valdymą (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, p. 5).

Pagrindiniai *gerojo valdymo* principai suformuoti Pasaulio banko ekspertų:

1. politinės sąlygos siejamos su šalies demokratizavimu, žmogaus teisių gerbimu, nevyriausybinių organizacijų veiklos laisve;
2. sudaromos skaidrios sąlygos užsienio investicijoms;
3. veiksmingai funkcionuoja politinės ir administracinės struktūros, užtikrinamos stabilią valdžią visos šalies teritorijoje (valstybės sienų kontrolė, efektyvus viešosios tvarkos užtikrinimas, valdžios pasidalinimas tarp centrinių ir vietinių valdymo lygmenų ir t. t.);
4. priimami skaidrūs sprendimai įtraukiant įvairias visuomenės ir etnines grupes;
5. gebama formuoti ir įgyvendinti viešąją politiką, užtikrinamos kokybiškos viešosios paslaugos (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, p. 5–6).

Labai svarbus elementas, garantuojantis *gerojo valdymo* principų įgyvendinimą, yra užtikrinti piliečių (nesvarbu, kokia jų etninė priklausomybės) dalyvavimą socialinę ir ūkinę politiką įgyvendinančių institucijų

veikloje. Gerojo valdymo principai turėjo padėti eliminuoti *traibalistinį valdymą ir apriboti sisteminę korupciją* Afrikos ir kitose besivystančiose šalyse, į politikos formavimo bei įgyvendinimo procesus įtraukiant įvairių etninių grupių bei nevyriausybinių organizacijų atstovus. Turėjo būti atmesta ydinga politinė administracinė praktika, kai vienos „gentys“ (ar jų atstovaujamos partijos bei judėjimai), užėmusios valdžią konkrečios valstybės teritorijoje, iš ministerijų ir kitų valstybės įstaigų imdavo masiškai atleisti kitų „genčių“ atstovus. Įvairių etninių grupių bei nevyriausybinių organizacijų sutarimo pagrindu sukurtos administracinės institucijos turėjo užtikrinti stabilumą bei tolesnį tarnautojų kvalifikacijų ir kompetencijų tobulinimą.

*Gerojo valdymo* principai, panašiai kaip Pasaulio banko dokumentuose, yra apibūdžiami ir Jungtinių Tautų vystymo programos (angl. *United Nations Development Programme* – UNDP) dokumentuose, JAV programose, skirtose tarptautinei plėtrai (angl. *United States Agency for International Development* – USAID), Europos Komisijos baltojoje knygoje (angl. *European Governance*) (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, p. 6).

Pažymėtina, kad Europos Komisija *gerąjį valdymą* supranta ne tik kaip besivystančių šalių viešojo administravimo kokybės užtikrinimą, bet ir plačiau: apimant ir išsivysčiusių šalių administracines sistemas.

Europos Komisija nustatė penkis universalius *gerojo valdymo* kriterijus:

*Gerojo valdymo principai  
sukurti siekiant tobulinti  
besivystančių šalių viešąjį  
administravimą.*



1. *Atvirumas ir viešumas.* Viešojo sektoriaus organizacijos turi būti atviros piliečiams ir viešajai nuomonei.

2. *Dalyvavimas.* Aktyvus piliečių dalyvavimas įvairaus lygio viešojo sektoriaus organizacijų darbe ir visose viešosios politikos įgyvendinimo etapuose (programų kūrimo, įgyvendinimo ir vertinimo). Piliečių ir jų grupių dalyvavimas, įgyvendinant viešojo sektoriaus organizacijų sprendimus, turi būti grįstas pilietinio dialogo principais. Kitaip tariant, įgyvendinant sprendimus dalyvauja įvairios grupės: nevyriausybinių organizacijų, darbdavių atstovai, profesinės sąjungos ir kiti suinteresuotieji.

3. *Atskaitomybė.* Tiksliai nustatytos atsakomybės ir atskaitomybės ribos tarp atskirų viešojo sektoriaus organizacijų.

4. *Efektyvumas.* Tai administracinių galių tobulinimas įgyvendinant viešosios politikos tikslus. Viešosios politikos formavimo bei įgyvendinimo bei viešųjų paslaugų teikimo priemonės turi būti adekvačios užsibrėžtiems tikslams, t. y. įgyvendinamos remiantis taupumo ir optimalumo kriterijais. Įvedamas subsidiarumo principas: pagal jį aukštesnės pakopos viešojo sektoriaus organizacijos veikimas žemesnės organizacijos atžvilgiu turi tik pagalbinę funkciją, kitaip tariant, aukštesnioji viešojo sektoriaus organizacija savo veikloje nedubliuoja sau pavaldžios žemesnės organizacijos veiklos (jų funkcijos yra skirtingos).

5. *Darnumas ir integravimas.* Šis kriterijus skirtas šalims – Europos Sąjungos (ES) narėms. Čia apibrėžta viešosios politikos ir viešosios valdybos (administravimo) integracija (tiek atskirų šalių, tiek europiniu lygiais, tiek sektorinių politikų integracija visais valdymo lygiais) (Miństerstwo Rozwoju regionalnego, 2008, p. 8).

### Apibendrintai

*galima teigti, kad gerojo valdymo principai buvo sukurti kaip praktiniai patarimai pagerinti besivystančių šalių, o ne Europoje ir ES narių viešąjį valdymą. Šie principai yra identiški paraleliai besiformavusiam naujam viešajam valdymui, todėl gerojo valdymo principus galima sėkmingai integruoti į naujojo viešojo valdymo*

*paradigmą ir vaizdžiai pavadinti naujojo viešojo valdymo „antra medalio puse“ (Hausner, 2008, p. 424–425).*

*Nagrinėjant šiuolaikinio viešojo valdymo evoliucionavimo kryptį, reikia pabrėžti, kad ji yra plėtojama vadinamojo neovėberizmo principų pagrindu. Kaip teorinis modelis, jis yra refleksija į iškilusias valdymo problemas pasaulinės ekonominės krizės sąlygomis, nors pati neovėberizmo ideologija viešajame valdyme atsirado gero-kai anksčiau (kartu su NVV pirmųjų disfunkcijų požymių konstata-vimu) (Raipa, 2014, p. 9).*

## 7.7. Neovėberinė valstybė

Naujojo viešojo valdymo kontekste funkcionuojantis neovėberinis valdymo stilius yra būdingas transformacijų ir radikalių valdymo pokyčių laikotarpiui, kai išlieka tam tikros tranzitinio valdymo režimo (tarp jų ir sprendimų valdymo) formos, kurioms evoliucionuojant į naująjį šiuolaikinį viešąjį valdymą socialinės ekonominės bei kultūrinės ir ideologinės sąlygos susidaro ne taip sparčiai, kaip buvo tikėtasi (Peters, 2009, p. 9–11).

Minėtiems pokyčiams apibūdinti Pollittas ir Bouckaertas savo knygoje apie viešojo valdymo reformas „Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė“ (angl. „Public Management reform. A Comparative Analysis“) (Pollitt ir Bouckaert, 2004 m. leidimas) sukūrė ir pavartojo terminą „neovėberinė valstybė“ (angl. *neo-Weberian state*) (toliau – NWV).

**Christopheris Pollitas (Kristoferis Politas)** – Leuveno katalikiško universiteto (Belgija) profesorius emeritas. Pagrindinės Pollito domėjimosi sritys: viešųjų paslaugų vadyba, valstybės tarnybos veiklos organizavimas, sveikatos apsauga, švietimas, visuomenės surašymo klausimai ir pan. Savo tyrimuose Christopheris Pollitas daug dėmesio skyrė lyginamajai įvairių šalių viešojo valdymo reformų analizei.

Labiausiai cituojamos jo knygos: „Verslininkiškas“ (angl. „Managerialism“, 1990) ir kita, kartu su Geertu Bouckaertu parašyta ir tris kartus išleista knyga „Viešosios vadybos reforma: lyginamoji analizė“ (angl. „Public management reform: a comparative analysis“, 2000, 2004, 2011).

**Geertas Bouckertas (Gertas Bokertas)** – Leuveno katalikiško universiteto profesorius, Tarptautinio administravimo mokslo instituto (angl. *International Institute of Administrative Sciences* – IIAS) prezidentas. Geertas Bouckaertas specializuojasi tirti vyriausybės veiklą, finansų valdymą bei atsakomybę. Pastaraisiais metais profesorius nagrinėjo politikos ir vadybos ciklo įgyvendinimą vietos valdžios lygmeniu, administracinės ir teisinės atsakomybės klausimus, lyginamąją analizę (angl. *benchmarking*) vietos valdžios lygmeniu ir kt. Minėta tematika Geertas Bouckaertas yra parengęs daugybę publikacijų.

Kaip jau minėta, NWV koncepcija susikūrė tokiomis aplinkybėmis, kai susirūpinta NVV valdymo reformų nepakankamumu. NWV paremta esminiais Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO, angl. OECD) pasiūlytais Europos viešojo administravimo principais (OECD, 1999). Kadangi ES šalys turi pačios nuspręsti, kaip ir kokią viešąjį sektorių kurs, teisinė ir institucinė *Bendrijos teisyno* (*Acquis Communautaire*) sistema pagrįsta bendromis direktyvomis ir principais, o jie gali būti derinami pagal specifinę ES pirminę padėtį ir pagal vėliau įstojusių šalių padėtį. Tokia padėtis nesiskiria nuo JAV, kurią sudaro 50 valstijų (Dunn, Miller, 2007).

Pirmieji bendri *Bendrijos teisyno* principai – **patikimumas** ir **nuspėjamumas**, kurie pasitelkiami kartu su kitais dalykais, kad teikiant viešąsias paslaugas būtų išvengta šališkumo. Praktiškai tai reiškia, kad valdžios institucijos, atsižvelgdamos į taisykles, užtikrina administravimo sprendimo galimybes, procesinį teisingumą, proporcingumą ir profesinį sąžiningumą. Kiti principai siejami su valdžios **atvirumu** ir **skaidrumu**, pavyzdžiui, organizacijos veiklą turi būti galima tikrinti ir stebėti. Kitas principas – **atskaitomybė**, pagal kuri ministerija laikoma „atskaitinga už savo veiksmus kitoms administracinėms, įstatymų leidybos ar teisminėms institucijoms“ (Rutgers ir Scheurs, 2000, p. 624). Galiausiai valdžios institucijų pasiekti ir suplanuoti **rezultatai turėtų būti tikrinami, vertinami ir atliekami teisės aktų poveikio vertinimai** (angl. RIA), taip pateikiant specialiai joms pavestas vykdyti socialines, politines ir finansines prognozes (Staronova *et al.*, 2006). Valdžios institucijų veiklos rezultatai turėtų būti numatomi iš anksto, siekiant problemų išvengti, o ne jas spręsti.

Be šių principų, NWV apima ir daugiau. Wolfgangas Drechsleris (2005) ir minėtieji administracinių reformų mokslo specialistai Chris-

topheris Pollittas ir Geertas Bouckaertas (Pollitt ir Bouckaert, 2004) kalba apie specifinę europietišką biurokratinės organizacijos perspektyvą, pagrįstą (bet jai netapačią) Maxo Weberio biurokratinės organizacijos modeliu. NVV logika yra paremta siekiu išsaugoti daugelį iš NVV kilusių efektyvumo principų atkuriant dėmesį į sąžiningumo ir atskaitomybės principus, būdingus tradiciniam viešajam administravimui (Peters, 2009, p. 9). Dėl šios naujosios krypties, be „vėberiškos“ perspektyvos, pažymėtini dar bent keturi principai (Dunn, Miller, 2007, p. 351–352):

- **Valstybės svarba** – valstybės svarbos, atliekančios pagrindinio tarpininko vaidmenį, sprendžiant naujas globalizacijos, technologinių pokyčių, besikeičiančios demografijos ir ekologinių grėsmių problemas, patvirtinimas.

- **Atstovaujamoji demokratija** – suvokiama kaip viešosios biurokratijos kompetencijos ir stabilumo įteisinimo, kontrolės ir palaikymo pagrindas. Šis principas, Weberio siejamas su parlamentine biurokratinės sistemos kontrole, atskyrė Vakarų Europą nuo Rusijos, o vėliau – Sovietų Sąjungos.

- **Administracinės teisės reforma ir vykdymas** – šis principas užtikrintų visų asmenų ir grupių lygybę prieš įstatymą ir apsaugotų nuo šališkų ir nenuspėjamų valstybinių įstaigų veiksmų bei numatytų specialų valstybinių veiksmų nagrinėjimą.

- **Viešosios tarnybos išsaugojimas** – šiuo principu palaikoma viešosios tarnybos idėja, išskirtinis viešosios tarnybos statusas, kultūra ir įdarbinimo sąlygos – to dažnai nepaisoma ar trūksta posocialistinėse ES valstybėse narėse, kur valstybės tarnautojams mažai mokama, jų išsilavinimas menkas, politinė valdžia nesunkiai perkelia juos į žemesnes pareigas arba apskritai atleidžia.

Atsižvelgiant į Drechslerio (2005) svarstymus apie NVV, atsiranda naujų principų, kurie ne tik pranoksta Weberio biurokratiją, bet ir atspindi NVV principus:

- **Orientavimasis į išorės reikalus – arčiau piliečių.** Šis principas reiškia, kad dėmesys nukreipiamas nuo vidaus biurokratinių taisyklių ir skiriamas piliečių poreikiams, vertybėms ir galimybėms. Panašus į NVV orientavimosi į vartotoją principą; šis principas pagrįstas pirmiausia kokybės ir paslaugumo profesine kultūra, kurią kai kuriais atitinkamais atvejais papildo rinkos mechanizmai.

– *Papildomi viešieji pasitarimai ir tiesioginė piliečių įtrauktis.* Šis principas, kurį papildo, bet nepakeičia atstovaujamosios demokratijos principas, numato ne vieną viešąjį pasitarimą bei tiesioginį piliečių požiūrio atstovavimą. Jis panašus į NVV piliečių ir bendruomenės kontrolę.

– *Orientavimasis į rezultatus.* Šis principas skatina daugiau dėmesio skirti, kad būtų siekiama rezultatų, o ne tik nuosekliai laikomasi nustatytos tvarkos. Iš esmės šis principas identiškas NVV principui, orientavimasis į rezultatus veikia tiek *ex post*, tiek *ex ante* ir apima stebėseną, vertinimą bei specialią prognozavimo rūšį, kuri vykdoma, atsižvelgiant į teisės aktų poveikio vertinimų (RIA) nustatytą tvarką.

– *Valdymo profesionalumas.* Šis principas reiškia valstybės tarnautojų profesinių žinių ir įgūdžių įgijimą, todėl „biurokratas“ tampa ne tik savo veiklos srities teisės ekspertu, bet ir profesionaliu vadovu, besiorientuojančiu į piliečių / vartotojų poreikius (Pollitt ir Bouckaert 2004, p. 99–100; pagal Drechsler, 2005, p. 6).

**Wolfgangas Drechsleris (Volfgangas Dreksleris)** – viešojo administravimo, politinės filosofijos ir inovacijų politikos mokslininkas. W. Drechsleris yra profesorius Talino technologijos universitete.

Šių principų (ypač pirmųjų dviejų) atsiradimas rodo NVV slinkti link naujojo viešojo valdymo nuostatų įgyvendinimo. Hierarchinis valdymas gali būti derinamas su piliečių dalyvavimu prisidedant prie viešųjų reikalų svarstymo. Kita vertus, neovėberinės valstybės koncepcijoje vertikaliai integruotas valdymas (iš viršaus į apačią) gali būti suderintas ir koegzistuoti su NVV principais (pvz., griežtai hierarchiškai prižiūrint sutartis tarp viešųjų ir privačių organizacijų bei subjektų).

Christopheris Pollitas (2008, p. 10–13) apibūdina NWV kaip diskriptyvų modelį, pabrėždamas, kad kiekvienai šaliai būdinga specifinė reformų trajektorija – todėl NWV koncepcija stokoja daug svarbių vietinių detalių. Taip pat mokslininkas atkreipia dėmesį, kad Rytų Europos valstybėse viešojo administravimo modelio formavimuisi svarbiausią įtaką turėjo ne vėberinis, o rusų / sovietų (angl. *Russian / Soviet*) modelis, todėl NWV principų taikymas yra komplikuoatas.

NWV principams apibendrinti galima pasitelkti Pollitto žodžius, kad pirmiausia NWV modelyje valstybė pasilieka svarbų valdymo ir regu-

liavimo vaidmenį visuomenėje, kitaip nei anglosaksiškame minimalios valstybės (arba NVV) modelyje. Vis dėlto valstybė neatlieka griežto prižiūrėtojo vaidmens, tačiau ji yra kaip garantas ir partneris kuriant stiprią ekonomiką bei socialiai darnią visuomenę.

Antra, valstybė nuolat siekia modernumo, profesionalumo ir efektyvumo. Bet ji tai daro truputį kitais metodais, nei tai daroma privačiame sektoriuje. Nors tam tikrais atvejais yra pasitelkiami ir privataus sektoriaus principai, tačiau jie nėra akiai kopijuojami. Pasak mokslininko, modernios Europos valstybės siekia atliepti globalizacijos iššūkius, vengdamos fragmentacijos ir rinkos sąlygų formavimo(si) proceso. Kitaip tariant, pagrindinis vaidmuo tenka atstovaujamajai politikai, kuri, atsižvelgdama į tarptautinę aplinką, vertina socialinių ir ekonominių pokyčių poreikį (Pollit, 2008, p. 14).

#### **DISKUSIJOS KLAUSIMAI:**

1. Kokios pagrindinės aplinkybės lėmė *gerojo valdymo* atsiradimą?
2. Kuo pasižymi gerojo valdymo ir neovėberinės valstybės veiklos principai?
3. Kuo neovėberinės valstybės modelis yra artimas tradicinio viešojo administravimo modeliui ir kurie jo principai sietini su NVV?

#### **APIBENDRINIMO KLAUSIMAI:**

1. Kurie teoriniai modeliai būdingesni Lietuvos viešajam administravimui?
2. Kokius šių teorinių modelių bruožus galima atpažinti Lietuvos viešojo administravimo praktikoje?

#### **Literatūra:**

1. Barzelay M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. Berkeley, CA: University of California Press with the Russell Sage Foundation.
2. Buškevičiūtė J., Raipa A. (2010). Šiuolaikinių sprendimų rengimas viešajame sektoriuje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2010, Nr. 34, p. 21–31.

3. Czaputowicz J. (2007). The Influence of Globalization upon Public Governance. *Public Administration*, No. 1-2 (13-14), p. 26–34.
4. Denhardt J., Denhardt R. (2003). *The New Public Service: Serving not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
5. Domarkas V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, p. 7–15.
6. Domarkas V., Juknevičienė V. (2007). Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmogiškųjų išteklių raidai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2007, Nr. 19, p. 25–32.
7. Drechsler W. (2005). The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005, Vol. 6, p. 94–108.
8. Dunn W. N., Miller D. Y. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organiz Review*, 7, p. 345–358.
9. Guogis A., Urvikis M. (2011). Socialinė gerovė, Naujoji viešoji vadyba ir Naujasis viešasis valdymas: šiuolaikiniai iššūkiai. *Viešasis administravimas*, 2011, 3 (31), p. 80–81.
10. Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
11. Hood C. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford University Press.
12. Hood C. (2001). Public Management, New. [kn.] *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (sud. Neil J. Smelser and Paul B. Baltes), Elsevier Ltd, p. 12553– 12556.
13. Hood C. (1991). Public Management for all Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, p. 3–19.
14. Hood C. ( 2001). New Public Management. Kn. Smelser N. J., Baltes P. B. (sud.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral sciences*, Amsterdam: Elsevier.
15. Kickert W. (1993). Complexity Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management. Kn. J. Kooiman (sud.) *Modern Governance*. London: Sage.
16. Kooiman J. (1999). Social-Political Governance: Overview, Reflections and Design, *Public Management Review*, 1 (1), p. 67–92.
17. Lane J. E. (2001). *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai.
18. Lane J. E. (1995). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. 3ond edition in 2000. London: Sage.
19. Lane J. E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

20. Lane J. E. (2000). *The public sector: concepts, models, and approaches* (3rd ed.). London : Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
21. Lane J. E. (2005). *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. Routledge.
22. Lane J. E. (2009). *State Management: An Enquiry into Models of Public Administration and Management*. Routledge.
23. Lasswell H. D. (1951). *The Political Writings of Harold D. Lasswell*. Glencoe, IL, USA: Free Press, p. 525.
24. Lynn L., Heinrich C. & Hill C. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research* Washington, DC: Georgetown University Press.
25. Lowery D. (2013). Remembering Vincent Ostrom: unhorsing a dominant paradigm. *Public Choice*, 154 (3-4), p. 163–171.
26. Miklós Rosta (2011). *What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis*. Corvinus University of Budapest, <http://www.maxwell.syr.edu>.
27. Ministerstwo Rozwoju regionalnego (2008). *Koncepcja good governance - refleksje do dyskusji*. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej. [http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja\\_good\\_governance\\_lkwi.pdf](http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja_good_governance_lkwi.pdf).
28. Minogue M. (2001). *Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices. Internationalization of New Public Management. Reinventing the Third World State*. Cheltenham Edward Elgar.
29. Moynihan, D. P. (2013). Does Public Service Motivation Lead to Budget Maximization? Evidence from an Experiment. *International Public Management Journal*, 16 (2), 179–196. doi:10.1080/10967494.2013.817236
30. Niskanen W. A. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, p. 293–305.
31. Niskanen W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton.
32. Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley Publishing Co.
33. Osborne P. S., Radnor Zoe, Nasi Greta (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 2012, 43 (2), p. 135–158.
34. Osborne S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*. Sep 2006, Vol. 8 Issue 3, p. 377–387.
35. Osborne S. P. (sud.). (2009). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Kn. Osborne S. P. (sud.) (2010). *The new public governance:*



- emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge.
36. Osborne D. & Plastrik P. (2000). *The reinventor's fieldbook: Tools for transforming your government*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
  37. Ostrom V. (2008). *The intellectual crisis in American public administration* (3rd ed.). Tuscaloosa (Ala.): University of Alabama Press.
  38. Parsons W. (2002). From Muddling Through To Muddling Up: Evidence Based Policy Making and the Modernization of British Government . *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 3, p. 43.
  39. Parsons W. (2010). Modernism Redux; Po-Mo problems and Hi-Mo Public Policy. Kn. J. Fenwick and J. McMillan (sud.) *Public Management in the Postmodern Era*, Edward Elgar, p. 12–38.
  40. Parsons, D. W. (2001). Viešojo politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius: Eugrimas.
  41. Peters B. G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 5, p. 7–20.
  42. Peters B. G. (2009). Still the Century of Bureaucracy? The Roles of Public Servants. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 30, p. 7–22.
  43. Peters B. G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešojo politika ir administravimas*. Nr. 5, p. 10–20.
  44. Pierre Jon (ed.), (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Governance*. New York: Oxford University Press, p. 264.
  45. Pollitt C. (1993). *Managerialism and the public services*. (2nd ed.) Oxford: Blackwell publishers.
  46. Pollitt C. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. Oxford: Oxford University Press.
  47. Pollitt C., Bouckaert G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. 2nd edn. Oxford: Oxford University Press.
  48. Pollitt C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
  49. Pollitt C., Bouckaert G. (2003). *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė* (vertimas iš anglų kalbos). Vilnius: Algarvė.
  50. Raipa A. (2011). Viešojo valdymo evoliucija šiuolaikiniame etape. *Viešojo politika ir administravimas*, t. 10, Nr. 1, p. 153–155.
  51. Raipa A. (2014). Viešojo valdymo evoliucija xxi amžiuje: priežastys, struktūra, poveikis. *Tiltai*, 2014, 2, p. 1–18.
  52. Randma – Liiv T. (2008). New Public Management Versus Neo Weberian State in Central And Eastern Europe. *Public Administration and Policy, NISPAcee Journal*, 2008–2009, Vol. 1, No. 2.

53. Rhodes R. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
54. Rosenbloom D. H. (2013). Reflections on "Public Administrative Theory and the Separation of Powers, *The American Review of Public Administration*, 43, p. 381.
55. Rutgers M. R., Scheurs P. (2000). Briefly noted from Europe: Discovering the European notion of public administration. *Administrative Theory and Praxis*, 22 (3), p. 621–629.
56. Sebahattin G. (2011). New public management: Is it really new? *International Journal of Human Sciences*, <http://www.insanbilimlari.com/en>.
57. Singer, P. W. (2005). Outsourcing war. *Foreign Affairs*, 119–132.
58. Staronova K., Kovacs Z. & Kasemets A. (2006). Comparing experiences of introducing an impact assessment requirement to draft legislation in CEE: The case of Slovakia, Hungary, and Estonia. Kn. Dunn, Staronova, and Puskarev (sud.). *Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in CEE*, Bratislava: NISPAcee, p. 165–198.
59. Stone D. (2005). The False Promise of Consumer Choice. [in] *Consumer Choice: Social Welfare and Health Policy, Policy Studies Review Annual*, No. 14, eds. Rich, R. F., Erb, C. T. Piscataway: Transaction, 209–22.
60. Stone D. (2005). For Love Nor Money: The Commodification of Care. [in] *Rethinking Commodification: Cases and Readings in Law and Culture*, eds. Ertman, M., Williams, J. NYU Press, 271–90.
61. Stone D. (2005). How Market Ideology Guarantees Racial Inequality. [in] *Healthy, Wealthy and Fair: Health Care for a Good Society*, eds. Brown, L. D., Jacobs, L., Morone, J. New York: Oxford University Press.
62. Stone D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision-making*. New York, NY: Norton.
63. Stone D. (2008). Understanding Fairness and Efficiency, In Health Politics and Policy. [in] *Health Politics and Policy*, 4th Edition (eds. Morone, J. A., Litman, T. J., Robins, L. S. Delmar) Cengage Learning.
64. Terry L. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 1, p. 194–200.
65. Terry L. (1999). From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance. *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 3, 1999, p. 272–277.
66. Thompson E. A. (1973). Bureaucracy and representative government (Book Review). *Journal of Economic Literature*, 11 (3), p. 950.



## BAIGIAMASIS ŽODIS

Michiel S. De Vries

Mums rūpi: kaip...

Mokslinė disciplina paprastai vystosi per tos disciplinos kalbą (terminiją). Naudojantis ja išvedamos teorijos, kad po to būtų galima atlikti tyrimus joms patikrinti. Taip galime sukurti tobulesnes teorijas, kurios galiausiai virsta paradigmomis. Viešajam administravimui tai taikoma taip pat, nors po šimtmečio ar daugiau viešojo administravimo vystymosi daug kas vis dar abejoja, kad tai yra mokslinė disciplina, ir teigia, kad ji arba i) yra sudaryta iš daugelio kitų disciplinų (mokslių) arba ii) kad tai yra tarpdisciplininis dalykas. Viešasis administravimas nevertinamas kaip atskiras mokslas, nes jis daugiausia remiasi ir naudoja kitų disciplinų (mokslių) požiūrių ir vertybių pamatais. Tarp jų yra filosofija, politologija, ekonomika, teisė, sociologija, (socialinė) psichologija, vadyba bei matematika. Taip pat galime įtraukti ir istoriją, nes vis daugiau dėmesio skiriama istoriniams įvykiams, darantiems įtaką dabartinėms administracinėms priemonėms, netgi biomedicinos mokslus, kurie grindžia teorijas apie sprendimų priėmimo procesą. Tačiau tai nebūtinai yra neigiamas bruožas. 1950-aisiais Frederickas Mosheris rašė, jog yra gerai, kad viešasis administravimas yra ne atskiras mokslas, nes jis yra daugiau kaip domėjimosi objektas, kuriam pagrįsti reikia gausybės metodų ir įvairių požiūrių (Mosher, 1956, p. 177).

Viešajam administravimui tampant labiau savarankišku, jo tyrimuose ir studijose intensyviai plėtojamos šios disciplinos terminija bei teorijos, prisidedančios prie mokslinių tyrimų kokybės.

## Nuo viešojo administravimo sampratos apibrėžimo...

Viešojo administravimo samprata Jungtinėse Amerijos Valstijose pradėjo formotis nuo Woodrowo Wilsono, Franko Goodnowo, Leonardo D. White'o, Liutherio Gulicko, Williamo Franklino Willoughby darbu, Europoje – nuo Maxo Weberio pažiūrų, nors jis niekada savęs nevadino viešojo administravimo mokslininku.

W. Wilsonas viešojo administravimo discipliną norėjo atskirti nuo politikos mokslų, atskirdamas administracinius klausimus nuo konstitucinių klausimų. Jo nuomone, *„Viešasis administravimas yra išsamus ir sistemingas teisės aktų vykdymas“*. Savo XIX a. pabaigos pranešimuose ir moksliniuose straipsniuose jis teigė, kad *„kiekvienas, visų pirma, bendrosios teisės taikymas yra administravimo aktas. Mokesčių nustatymas bei kėlimas, pavyzdžiui, nusikaltėliams išlaikyti, laiškam gabenti ir pristatyti, kariuomenės ir laivyno įrangai bei kariams verbuoti – visų šių veiksmų atlikimas akivaizdžiai yra administracinis. Tačiau bendri teisės aktai, kurie reglamentuoja šių veiksmų atlikimą, akivaizdžiai nepriklauso administracijos sričiai arba yra aukščiau / virš jos. Bendrų valdžios veiksmų planai nėra administraciniai, o išsamus tokių planų vykdymas yra administracinis. Ir mūsų visų pareiga yra užtikrinti federalinei organizacijai (jis rašė apie JAV valdymą – aut.) kuo geresnį gyvenimą, sukurti sistemas sistemose, padaryti miesto, apskrities, valstybės ir federalinės vyriausybės valdžių funkcionavimą vienodai stiprų ir gyvybingą, leidžiant užtikrinti valdžios institucijų nepriklausomumą, bet kartu garantuoti įvairių valdžios šakų tarpusavio bendradarbiavimą“*.

Wilsono tyrimai svarbūs tuo, kad juose pabrėžiama naujos disciplinos svarba. Wilsonas nustatė, kad viešasis administravimas skiriasi nuo politikos ir teisės, jis pabrėžė jo taikomąjį vaidmenį. Šis atskyrimas buvo išsamiai išaiškintas Franko Goodnow, kurio teigimu, *„administravimas yra metodų ir jų taikymo technikų įvairovė, kuri padeda pasiekti valstybės tikslus“*. Wilsonas davė pradžią naujai disciplinai, o Goodnow suteikė jai teorinius pagrindus, ir parodė, kad egzistuoja glaudus ryšys tarp viešojo administravimo ir teisės, kurios pagrindu veikia viešasis administravimas. Bendras bruožas, siejantis Goodnow su Wilsonu, yra tai, kad jis taip pat bandė atskirti administravimą nuo (bjauraus (angl. *ugly*)) politikos pasaulio. Ankstyvaisiais viešojo administravimo disciplinos gyvavimo metais buvo bandoma įrodyti, kad ši disciplina savo prigimtimi

skiriasi nuo kitų disciplinų. Politiką Haroldas Lasswellas savo darbuose 1950-aisiais apibūdino fraze „*kas ką gauna, kada ir kaip*“, na, o viešąjį administravimą – „*kas veikia, kada ir kaip*“.

Tyrimus, pagrindžiančius viešojo administravimo mokslinės disciplinos savarankiškumą tęsė Leonardas White'as. Jis pabrėžė vadybos reikšmę kaip esminį aspektą viešajame administravime, jo žodžiais tariant, viešasis administravimas sudarytas „*iš visų veiksmų (operacijų), kurių paskirtis yra įgyvendinti viešąją politiką*“. Gulickas taip pat pabrėžė organizacinius modelius, valdymą, institucijas, darbo pasidalijimą ir vadovavimo užduotis tokiose organizacijose, kurios apibūdinamos jo sukurta akronime „*POSDCORB*“ (angl. *POSDCORB: Planing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*).

Ši labiausiai amerikiečių ir kitų anglosaksų autorių plėtojama idėja apie viešojo administravimo discipliną paremta požiūriu, kad pastaroji turi būti: 1) vadybinė, siekianti pagerinti vyriausybės veiklą vadybos priemonėmis, 2) skirianti dėmesį vyriausybės veiklos efektyvumui gerinti, 3) pabrėžianti viešojo administravimo praktikos mokslinį pobūdį, be kurio vyriausybei būtų neįmanoma kovoti su tarpusavyje susipynusiomis problemomis, ir 4) atskirta nuo verslo administravimo, nes tyrimai rodo, kad vadybiniai ir organizaciniai principai viešojo sektoriaus srityje veikia kitaip.

Taigi pirmoje XX a. amžiaus pusėje viešajam administravimui besivystant kaip atskirai mokslinei disciplinai buvo siekiama apibrėžti šią discipliną, iš dalies priešinant ją su kitais socialiniais mokslais, kurių pagrindu, kaip žinome, viešasis administravimas ir vystėsi.

### ...per viešojo administravimo suvokimą...

Iškart po Antrojo pasaulinio karo šio mokslo plėtra buvo griežtai kritikuojama. Dwight'o Waldo teigimu, viešasis administravimas yra tiesiog politinė teorija, siekianti pagerinti efektyvumą vyriausybės veikloje. O tai yra tik vienas iš daugelio dalykų, kuriuos reikėtų keisti (taisyti). Maxo Weberio teorija yra pavyzdinė, nes jis bandė suprasti biurokratiją kaip idealųjį tipą. Įdealyjį tipą Weberis pateikė ne kaip normatyviai vertinamą reiškinių, bet kaip gryną (nesugadintą) formą, kokia tik ji galėtų būti. Tokia ideali biurokratija, apie kurią rašė M. Weberis, niekada tikrovėje neegzistavo, tačiau jis savo tyrimuose pademonstravo biurokratijos ir efektyvumo sąsajas.

Vėliau daugelis viešojo administravimo mokslininkų vykdė tyrimus ne tik siekdami nustatyti valdžios veiklos efektyvumo veiksnius, bet taip pat norėdami suprasti, kas vyksta viešajame sektoriuje. Hebertas Simonas bandė suprasti organizacinę elgseną, ją lemiančius veiksnius ir sukūrė vis dar aktualią teoriją apie ribotą racionalumą organizacijose. Niskane-nas per ekonominių teorijų prizmę bandė suprasti, ką biurokratai bando maksimizuoti, kas, jų požiūriu, didina išlaidas ir departamentų bei kitų institucijų skaičių. H. Coase'as bandė suprasti organizacijų ekonominių sandorių teorijos esmę. Selznikas stengėsi suprasti valdžią, lyderystę ir susiformavusius organizacijos ir jos aplinkos santykius. Vincentas Ost-romas siekė įvertinti ir suvokti viešojo sektoriaus sprendimų priėmimo modelius.

Iš šio laikotarpio, kuris tęsėsi iki 8-ojo dešimtmečio pabaigos, svarbu pabrėžti, kad mokslininkai įdėjo daug pastangų kurdami viešąjį admin-istravimą kaip atskirą discipliną, plėtodami įvairias teorijas, kurios leido geriau paaiškinti, kas vyksta viešojoje valdžioje. Jie tai darė bandy-dami paaiškinti šiuos procesus, taikydami bendrąsias teorijas kartu su naujai atsiradusiomis, tokiomis kaip veiklos (operacijų) išlaidos, ribotas racionalumas, biudžeto maksimizavimas, institucijų vaidmuo, raciona-laus pasirinkimo teorija, ar viešojo administravimo policentriškumas.

Ši teorijų plėtra buvo būtina tam, kad viešojo administravimo moks-linė disciplina pasiektų tokį lygį, kuriame turėtų savo studijų objektą ar nagrinėjamą sritį – administracinius procesus įvairiose viešosios val-džios veiklos srityse. Taip pat svarbu, kad viešojo administravimo dis-ciplina sutelktų viešojo administravimo tyrimams reikalingas teorijas, paaiškinančias, kodėl viešajame sektoriuje vyksta tam tikri administra-ciniai procesai ir kas juos lemia. Viešasis administravimas išplėtojo teo-rijas ir metodus, kurie leido kritiškai įvertinti ankstesnio tyrimų periodo, kai buvo siekiama nustatyti, kas lemia centralizuotų organizacijų veiklos efektyvumą, rezultatus ir pateikti alternatyvius bei empiriškai labiau pa-grįstus viešojo valdymo procesų aiškinimus.

Šio laikotarpio trūkumas buvo tas, kad remiantis teorijomis buvo kritikuojama viešosios valdžios veikla neprisidedant prie praktinio valdymo tobulinimo. Nepriklausomai nuo to, kokia yra viešojo sekto-riaus egzistavimo prasmė (pranc. *raison d'être*), teorijos pabrėžtinai teigė, kad viešasis sektorius yra iš prigimties iracionalus. Viešųjų gerybių tei-kimas ar viešųjų problemų sprendimas turi įvairiausių trūkumų, pavyz-

džiui, neveiksmingumas, nes pasižymi per didele gamyba ir per dideliu suvartojimu; taip pat tokiais sprendimais nėra siekiama optimalių rezultatų, ir kad viešasis sektorius turi įgimtą polinkį į per didelį išlaidavimą, kuris nėra susijęs su socialinių problemų sprendimu.

### ... link viešojo sektoriaus reformų

Teorijos, atsiradusios 1945–1970 m., kritiškai vertino viešosios valdžios darbą, tačiau nesiūlė, kaip tobulinti valdymą. Tad jos pačios XX a. 8 deš. tapo kritikos, į kurią neturėjo atsakymų, objektu. Kritikai reikalavo sumažinti valdžios aparatą ir teigė, kad be to negalima pasiekti darbo produktyvumo. Tokie reikalavimai Jungtinėje Karalystėje prasidėjo valdant M. Thatcher, kai buvo įgyvendinami valstybinio reguliavimo apribojimai ir plati valstybės kontroliuojamų įmonių privatizavimo programa, o JAV šis procesas vyko valdant prezidento R. Reigano administracijai. Reiganas pagarsėjo sakydamas, kad viešojo valdžia nebeteri būti vertinama kaip pagrindas sprendžiant visuomenės problemas, bet vietoj to ji pati turi būti vertinama kaip problema.

Nuo tų laikų viešojo administravimo tyrinėtojai sutelkė dėmesį į klausimą „kaip?“, kurį pateikė konservatorių lyderiai Jungtinėje Karalystėje ir JAV, o vėliau ir dauguma kitų EBPO (angl. *OECD*) šalių lyderių. Tai lėmė *naujosios viešosios vadybos* (NVV) teorijos atsiradimą, taip pat kitų teorijų, skatinančių viešąsias gėrybes (*collective goods*) paversti iš dalies arba visiškai privatizuotais produktais. Mokslininkai taip pat išklė teorijas, skatinančias pakeisti Weberio biurokratiją į modelį, artimesnį verslo vadybai, taip biurokratiniame mechanizme sukuriant konkurencines sąlygas, taikant veiklos vertinimo ir mokėjimo už darbą, pagrįstus pasiektais darbo rezultatais, principus bei siekiant mažinti valdžios vaidmenį. NVV yra orientuota į sąnaudų ir išėigos santykį. Pagrindiniu tikslu tapo sumažinti sąnaudas ir padidinti išėigą, į tai orientuojant veiklos vertinimo rodiklius ir siekiant taupyti išteklius. Šie pokyčiai taip pat pakeitė viešojo administravimo terminiją (kalbą). Politika tapo produktu, o piliečiai klientais, atitinkamai ir viešasis administravimas turėjo būti orientuotas į klientą.

Šiek tiek vėliau atsirado gerojo valdymo teorija, dėmesį sutelkianti į procesų gerinimą viešojoje valdžioje. Procesai turi būti skaidrūs – tik taip galima demokratiškai suteikti žmonėms galimybę išreikšti pilietinę

valią. Administraciniai procesai turėtų tvirtai laikytis teisės aktų, turėtų būti įvesta reguliavimo kokybės kontrolė ir korupcijos kontrolė. Efektyvumas (*efficiency*) buvo, beje, tapatinamas su veiksmingumu (*effectiveness*) siekiant sukurti didžiausią politinį stabilumą ir sumažinti smurto bei terorizmo riziką.

Ir tik visai neseniai buvo pripažintas šių dviejų modelių ribotumas, o viešojo sektoriaus reformų poreikis vis dar išlieka. Tiek išsivysčiusios šalys, pritariančios neovėberinėms teorijoms, tiek besivystančios šalys, kuriančios savo viešojo valdymo struktūras ir kokybės užtikrinimo sistemas, pabrėžia būtinybę siekti gerų politikos įgyvendinimo rezultatų. Neovėberinė teorija siekia rezultatų grąžindama valstybei pagrindinį vaidmenį sprendžiant naujas problemas, kur valstybės tarnyba turi išskirtinį statusą ir kultūrą. Ji vadinama *neo*, nes siekia reformų, kuriomis viešasis sektorius (paslaugos) yra profesionalizuojamas, keičiant „orientavimąsi į vidų“ į „orientavimąsi į išorę“, atsižvelgiant į piliečių poreikius modernizuojant teisinę bazę bei persiorientuojant iš proceso į rezultatus.

Pastarųjų dešimtmečių viešojo valdymo modelyje pirmenybė teikiama viešosioms gėrybėms ir viešajai nuosavybei, o ne privatizavimui; korporatyvizmui, o ne griežtai takoskyrai tarp viešojo ir privataus sektorių; ekonomikos augimo siekimas yra laikomas svarbesniu nei politinės ir administracinės reformos; rezultatų teisėtumas yra svarbiau nei sąnaudų teisėtumas; viešoji valdžia, besirūpinanti žiniomis pagrįstų inovacijų diegimu ir skatinimu, yra kur kas svarbesnė nei valdžia, kuri pamiršta savo tautos gerovę ir teikia lengvas verslui, pavyzdžiui, mažindama mokesčius ir reguliacinį mechanizmą, taip siekdama padidinti kapitalo srautus, t. y. tiesiogines užsienio investicijas.

Trečiajame tūkstantmetyje viešasis administravimas pasidalijo į dvi stovyklas: viena nekenčia viešojo sektoriaus, o kita jį myli. Stovykla, nekenčianti viešojo sektoriaus, remia teorijas ir empirinius tyrimus, kurie buvo plėtojami antroje XX a. pusėje. Tam, kad pavyktų sujungti tuos priešiškus požiūrius, ir toliau reikia vystyti teorijas bei vykdyti tyrimus.

## Pusiausvyros poreikis

Kažkas keisto vyksta viešajame administravime. Kaip mokslininkai ir akademikai, mes didžiuojamės savo studentais, t. y. tol, kol jie yra studentai. Kai tik jie baigia studijas ir pasirenka viešojo sektoriaus darbuo-



tojo kelią, mes pradedame žiūrėti į juos įtariai, nepasitikėdami, gailėdami jų, kad dirba neefektyviai ir kad yra tingūs; esame linkę pastebėti visas jų nesėkmes, klaidas ir netinkamą elgesį. Mes skatiname juos pradėti administracines reformas ir mums visai nesvarbu, kaip jiems iš tikrųjų sekasi, vis tiek raginame daryti kitaip. Siekdami tobulinti reformas, viešojo sektoriau institucijos turėtų, žinoma, samdyti universitetų mokslininkus konsultantus ir jų organizacinius patarimus įgyvendinti nekeldami papildomų klausimų. Jei tai neveikia, procesas turėtų būti tiesiog pakartotas ir dar daugiau mokesčių mokėtojų pinigų turėtų būti skirta administracinėms reformoms ir pertvarkymams. Dažnai tas konsultantas yra žmogus, kuris neturi praktinio darbo viešajame sektoriuje patirties. Taigi vadybos konsultantai dirba viešajame sektoriuje, dažnai turėdami įvairių modelių priemonių rinkinį (iš jų dažniausiai žino ir naudoja tik vieną), bet problema ta, kad jie nesupranta praktinės viešojo sektoriaus esmės.

Tai mane priartina prie pagrindinio klausimo, ar mes, aktyviai nagrinėjantys viešąjį administravimą, suprantame jo esmę? Preliminariai galėčiau atsakyti, kad kai kurie iš mūsų nesupranta ir mes pamiršome, kokia garbė yra tarnauti visuomenei, išgyvendinti neteisybę ir chaosą bei padaryti gyvenimą labiau nuspėjamą, rasti būdų, kaip išspręsti svarbiausias socialines problemas ir leisti visuomenei klestėti. Nes tai yra tai, ką viešasis sektorius iš tikrųjų privalo daryti.

Užuot kaltinę viešąjį sektorių dėl visko, kas negerai – net dėl pasaulinės finansų krizės, ir baudę valstybės tarnautojus atlyginimų „užšaldymu“ ar viso administracinio mechanizmo mažinimu, mes turime didžiuotis viešojo sektoriaus pasiekimais viešosios tvarkos ir saugumo, sveikatos priežiūros, švietimo, teisingumo srityse bei tuo, kad rūpinamasi tokiomis problemomis, kurias verslas vadina išoriniais veiksniais (*externalities*), pavyzdžiui, aplinkos taršos mažinimu, kova su vaikų kaip darbo jėgos išnaudojimu, nesaugių darbo sąlygų panaikinimu. Ką kiti laiko administracine našta, iš tiesų yra viešojo sektoriaus siekis pašalinti išorės veiksnius.

Žinoma, galima pagrįstai kritikuoti viešojo sektoriaus darbą. Tačiau viešojo sektoriaus griežta kritika yra vienpusė ir iškreipta, nes pamirštami jo pranašumai. Viešasis sektorius, priešingai nei privatus, yra suinteresuotas ne tik gauti pelno ar apsaugoti akcininkų interesus, tačiau turi pasverti skirtingus interesus visuomenėje, viešąjį interesą laikyti svarbiausiu ir atsižvelgti į visų suinteresuotųjų šalių nuomonę. Siekdamas

šių tikslų viešasis sektorius patiria daug sunkumų. Paprastas užsakovo ir agento modelis negali paaiškinti sudėtingų viešojo sektoriaus realijų, kurioms esant veikia daug veikėjų. Valdžia yra daugialypė ir turi derinti visuomenės, politikų, vietinių ir tarptautinių veikėjų bei įvairių valdžios sluoksnių interesus. Padėtį apsunkina ir tai, kad valdančiųjų veikla yra finansuojama lėšomis, gaunamomis iš mokesčių bei rinkliavų, o tai ne itin patinka piliečiams ir verslo subjektams. Mokesčių taikymas (apmokestinimas) jau pats savaime yra nuolatinis kritikos šaltinis. Problema yra ne ta, kad valdymo procese dalyvauja daug veikėjų, naudojama daug modelių, siekiama daugybės tikslų ir tam taikoma daugybė kriterijų, bet ta, kad visi išvardyti veiksniai tarsi patys savaime reiškia, jog viešasis sektorius turi didelių problemų ir apribojimų.

Be jau minėtų problemų, reikėtų pasakyti, kad politikos plėtra yra ribojama kontrastuojančių idėjų (ideologijos, socialinės atskirties, baimių, neramumų), dalyvių, turinčių prieštaraujančių interesų (verslininkų, politikos lyderių, partijų koalicijų), „kelio priklausomybės“ (*path dependency*), sparčiai kintančių išorinių veiksnių (krizių), vidaus aplinkybių (institucinio pasipriešinimo), politinių ir atsitiktinių veiksnių, kuriuos dažnai žiniasklaida yra linkusi hiperbolizuoti. Tai reiškia, kad nepriteklus taip pat yra viešojo sektoriaus sąvokos dalis: prieinamų priemonių tinkamai politikai įgyvendinti visada turima mažiau nei yra poreikis priemonių, būtinų siekiant tinkamai įgyvendinti politinius sprendimus. Dėl šio trūkumo ir kitų įvairių problemų neįmanoma tuo pačiu metu patenkinti visų reikalavimų. Svarbu išmokti nusistatyti prioritetus suvokiant, kad kai kurie klausimai liks neišsprendti. Taigi lengva kritikuoti viešąjį sektorių už tai, kas nebuvo padaryta arba apleista. Vertinti viešojo sektoriaus laimėjimus, turint omenyje beveik neįmanomas aplinkybes, būtų priimtinau ir atsvertų vienpusį požiūrį į viešąjį sektorių. Todėl mano pirmoji teorema teigia:

---

*Viešajam administravimui tikslinga yra kurti teorijas, kurios vertintų viešojo administravimo egzistavimo prasmę (raison d'être) ir jo laimėjimus.*

---

Administracinės reformos ir pertvarkos kartais apskritai nepadedą ir net gali duoti priešingus rezultatus. Išskelti tikslai dažnai nėra pasiekiami. Be to, yra šalutinis tokių reformų poveikis, kuris nėra teigiamas. Ypač daug kartų reformuotų ir reorganizuotų viešųjų organizacijų darbuotojai

neigiamai žiūri į galimybę patirti dar vieną reformą. Dėl pakartotinių administracinių reformų valstybės tarnautojai demoralizuojami, praranda pasididžiavimą savo organizacija, motyvaciją ir yra linkę kritiškai vertinti savo darbą, kolegas ir pačią organizaciją. Taip pat svarbu paminėti, kad tarpasmeninių konfliktų skaičius greičiausiai padidės dėl organizacijoje padidėjusios kaitos. Ne visais atvejais siekiant padaryti viešojo sektoriaus veiklą efektyvesnę reikia didelių reformų – kartais užtenka praktinės nuovokos. Ir ne visus teorinius reformų principus, o tik dalį jų galima būtų adaptuoti; ir mokslas šiais atvejais gali padėti atrinkdamas tinkamiausius principus. Literatūros šaltiniuose, kuriuose rašoma šia tema, apstu įvairiausių studijų, kuriose pateikiama teorinė argumentacija, grindžianti bei skatinanti administracines reformas. Nepaisant teorinių argumentų gausos, tiesa yra tokia, kad tokios reformos tiesiog neveikia praktikoje. Iš tiesų yra labai mažai tyrimų, kurie galėtų įrodyti, kad administracinės reformos, įvykusios per pastaruosius dešimtmečius, iš tiesų pagerino valdžios funkcionavimą. Todėl mano antroji teorema yra:

---

*Viešojo administravimo teorijos galėtų turėti svaresnę poveikį nei tiesiog rekomenduoti administracines reformas.*

---

Pagrindinis viešojo administravimo bruožas yra ne efektyvumas ir veiksmingumas, bet tai, kad viešasis administravimas turi atlikti savo užduotis kruopščiai, atidžiai ir be klaidų. Tai yra svarbu siekiant įgyvendinti pagrindinę viešojo administravimo funkciją pagal gerojo valdymo kriterijus: rodant pagarbą įstatymams, nepamirštant, kad visi vienodai lygūs prieš įstatymą, skatinant visuomeninį integralumą tam, kad visuomenė įgytų pasitikėjimą valdžia. Tai lemia „stabdžių ir atsvarų“ (*checks and balances*) modelio svarbą, nors jis gali atrodyti kaip neefektyvus ir perdėtai apsunkinantis biurokratiją. Modelis, pagrįstas tokių institucijų, kaip audito biuras, ombudsmeno institucijos, nepriklausomas nacionalinis bankas, nepriklausomi apeliaciniai teismai ar pan. veikla. Tai leidžia depolitizuoti viešąjį administravimą pagal Montesquieu įvestą „Trias Política“ (trijų valdžių: įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės pasidalijimą) sampratą. „Stabdžių ir atsvarų“ (*checks and balances*) modelis reiškia, kad valstybė turi būti suskaidyta į keletą segmentų, kurie yra įgalinti tikrinti vienas kitą ir atlieka skirtingas funkcijas. Turėtų egzistuoti išorės patikra ir auditas, siekiant išvengti individualaus savanau-

diškumo ir piktnaudžiavimo valdžia, kurioje gali vyrauti nepotizmas, sukčiavimas ir korupcija; užkirsti kelią daugumos tironijai, nuo kurios kenčia mažumos. Žinome skandalus bendrovėse „Enron“ ir „WorldCom“ bei bankų krizę; žinome, kas atsitinka, kai „stabdžių ir atsvarų“ (*checks and balances*) modelis neveikia, bet toliau šloviname priežiūros nebuvimą (*deregulation*), perkamąsias paslaugas (angl. *outsourcing*), decentralizaciją ir dekoncentravimą, be griežtos kontrolės, būtinos tinkamos viešiesiems pirkimams ir viešajai atsakomybei užtikrinti. Per pastaruosius du dešimtmečius matėme, kad, paveiktos *naujosios viešosios vadybos*, beveik visos šalys sumažino institucijų, atsakingų už kontrolę ir priežiūrą, galias siekdamos didesnio efektyvumo. Blogiausia buvo tai, kad šios reformos sumažino pasitikėjimą viešuoju sektoriumi, žmonės nebegali būti tikri, kad viešojo administravimo institucijos atlieka savo užduotis kruopščiai, tiksliai ir be klaidų. Taigi mano trečioji teorema yra:

---

*Viešojo administravimo teorija galėtų pateikti suderintą požiūrį į institucijų, įsteigtų priežiūrai ir kontrolei užtikrinti, vertę tam, kad užtikrintų, jog viešasis sektorius pats laikosi įstatymų ir pagrindžia savo egzistavimo prasmę.*

---

Reiktų pripažinti, kad viešasis administravimas buvo sukurtas ne tam, kad būtų efektyvus, o tam, kad tarnautų visuomenei, kad jos kasdienybė būtų saugi, kad būtų išvengta vidinių karų, kad būtų apsaugotos nuosavybės teisės ir padėti pamatai, ant kurių ekonomika ir šalies gerovė galėtų klestėti. Viešojo administravimo koncepcijos dėmesys turėtų būti sutelkiamas žodyje „viešasis“, o ne žodyje „administravimas“. Jei visos administracinės reformos per pastaruosius dešimtmečius ką nors įrodė, tai tik tai, kad viešasis sektorius vis mažiau ir mažiau tarnauja visuomenei, viešajam interesui. Administracinės reformos yra orientuotos į organizacijos vidaus reikalus, labiau nukreiptos į tai, ką reforma reiškia vienai ar kitai valstybės tarnautojų pozicijai, o ne ką reformos duoda piliečiams, išskyrus mokesčius ir išlaidas. Todėl, mano ketvirtoji ir paskutinė teorema:

---

*Viešojo administravimo teorijos turėtų teikti pirmenybę „viešojo intereso“, o ne „administracinio proceso“ aspektams.*

---

## Išvados

Šiame vadovėlyje apžvelgiamos kai kurios viešojo administravimo teorijų plėtros sritys, išskiriant tris laikotarpius. Per pirmąją akademinės disciplinos gyvavimo laikotarpį buvo pabrėžiamas išskirtinis viešojo administravimo pobūdis, nes jame yra susipynusios politika, teisė ir ekonomika. Šis laikotarpis davė toną viešajam administravimui, kaip mokslinei disciplinai: plėsti administracinių procesų žinias ne tam, kad būtų įgyta daugiau žinių, o tam, kad būtų pagerintas viešojo sektoriaus darbas. Po Antrojo pasaulinio karo buvo kuriamos teorijos bandant suprasti, kodėl viešojo sektoriaus administraciniai procesai yra linę vystyti savaip. Po 1970 m. pagrindinis viešojo administravimo studijų ir tyrimų tikslas tapo reformuoti viešąjį sektorių, kuriant reformų modelius. Pagrindinis visų trijų laikotarpių klausimas yra „Kaip?“ Kaip atskirti viešąjį administravimą nuo verslo administravimo, politikos bei teisės; kaip suprasti, kodėl administraciniai procesai viešajame sektoriuje yra kitokie nei procesai privačiame sektoriuje ir kaip juos tobulinti.

Ką mokslininkai (tyrėjai) praleido visame Viešojo administravimo mokslo vystymosi procese? Jie neatsižvelgė į tai, kad viešasis sektorius yra ne tik kritikos objektas, ir į tai, kad istorija gali pateikti begalę pavyzdžių, kad viešojo sektoriaus tyrimai yra būtini valstybės gerovės plėtrai. Teorijos buvo kuriamos šališkai, nes tiriamasis objektas buvo vertinamas pernelyg kritiškai. Todėl ši skyrių baigsiu asmenine pastaba apie tai, ko reikia viešajam administravimui, t. y. keturiomis mano išvestomis teoremomis:

1. *Viešajam administravimui tikslinga yra kurti teorijas, kurios vertintų viešojo administravimo egzistavimo prasmę (raison d'être) ir jo laimėjimus.*

2. *Viešojo administravimo teorijos galėtų turėti svaresnį poveikį nei tiesiog rekomenduoti administracines reformas.*

3. *Viešojo administravimo teorija galėtų pateikti suderintą požiūrį į institucijų, įsteigtų kontrolei ir priežiūrai užtikrinti, vertę tam, kad jos užtikrintų, jog viešasis sektorius pats laikosi įstatymų ir pagrindžia savo egzistavimo prasmę.*

4. *Viešojo administravimo teorijos turėtų teikti pirmenybę „viešojo intereso“, o ne „administracinio proceso“ aspektams.*

Rekomenduoju vėl atkreipti dėmesį į klausimą „Kaip?“ Kaip suderinti dažnai šališką ir vienpusę kritikos laviną viešojo sektoriaus atžvilgiu? Galų gale mes esame mokslininkai, o ne ideologai. Daugiau neutralaus požiūrio į mūsų tyrimo objektą, atkreipiant dėmesį ir į teigiamus, ir į neigiamus aspektus, yra tai, ko reikia viešojo administravimo teorijų plėtrai ateinančiais kartais. Su iššūkiais viešasis administravimas susiduria, kaip minėta šiame skyriuje, vis dažniau, todėl reikėtų pagrįstai įvertinti savo pasiekimus.

## PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ ŽODYNĖLIS

**Biheviorizmas** – XX a. pirmosios pusės psichologijos pakraipa, orientuota ne į žmogaus sąmonės, o į jo elgesio analizę. Bihevioristinė mokykla laikėsi požiūrio, kad žmogaus elgesį galima moksliskai paaiškinti nesiremiant prielaidomis apie vidinius fiziologinius ar giluminius psichikos procesus.

**Biurokratija** – valdymo organizavimo forma, kuriai būdingos formalizuotos procedūros, atsakomybės pasiskirstymas, hierarchija ir nuasmeninti santykiai (Weber, 1978).

**Centralizacija** – valdymo, sprendimų priėmimo galios sutelkimas vienoje vietoje, nedaugelyje centrinių įstaigų.

**Decentralizacija** – įgaliojimų, paskirstytų viešojo administravimo subjektams, *proporcijos keitimas* mažinant įgaliojimų dalį, nustatytą aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems viešojo administravimo subjektams, ir atitinkamai didinant įgaliojimų dalį, nustatytą žemesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams, arba įgaliojimų padalijimas didesniam to paties hierarchinio lygio subjektų skaičiui (žr. Astrauskas, 2007, p. 10–12).

**Deskriptyvinės teorijos** – tai teorijos, atliekančios aprašomąją pažinimo funkciją. Šiuo požiūriu administravimo mokslo tikslas yra pateikti atsakymą į klausimą, kas yra administravimas, kaip veikia administravimo įstaigos, kuo jos užsiima.

**Hierarchija** – tai socialinio koordinavimo tipas, kuriame subjektų statusas nelygus, vienas subjektas pavaldus kitam ir vykdo jo nurodymus.

**Institucija** – 1. visuomeninė įstaiga; 2. žmonių susitelkimas tam tikram tikslui siekti; 3. nusistovėjusi visuomeninio santykiavimo forma (žr. Tarptautinių žodžių žodynas, 1985).

**Institucionalizmas** – tai daugeliui socialinių mokslų būdingas požiūris, kad socializacijos procese individas yra ribojamas įvairių taisyklių, kurių turinys nepriklauso nuo jo valios. Supriešinimas su biheviorizmu, kurio taisyklės yra veikėjų preferencijų pasekmė (žr. Bileišis, 2012, p. 7).

**Legalumas** – įstatymo leidžiama, visuomenės pripažįstama, teisėta veikla.

**Loginis pozityvizmas** – XX a. pr. filosofinis judėjimas, kuris atmetė klasikines filosofijos nuostatas kaip neturinčias prasmės ir vieninteliais prasmingais teiginiais laikė logikos ir matematikos tiesas bei empirišk-

kai patikrinamus mokslo teiginius. Loginiai pozityvistai siekė nustatyti mokslinio pažinimo standartus ir jais remdamiesi mokslo teiginius atskirti nuo nemokslinių.

**Nevyriausybinių organizacija** – nuo valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų nepriklausomas savanoriškumo pagrindais visuomenės ar jos grupės naudai veikianti organizacija, kurios tikslas nėra politinės valdžios siekimas arba vien tik religijos tikslų įgyvendinimas (žr. LR Nevysiausybinių organizacijų plėtros įstatymą, 2 str.).

**Normatyvinės teorijos** – tai teorijos, atliekančios preskriptyvią pažinimo funkciją. Šiuo požiūriu administravimo mokslo tikslas yra identifikuoti kryptis, kaip tikslingai administruoti bei kokios sąlygos turi būti įvykdytos.

**Pozityvizmas** – filosofinė kryptis, paremta požiūriu, kad mokslinis žinojimas yra vienintelė galima žinojimo forma. Pabrėžiama žinojimo reikšmė žmonijos pažangai. Manoma, kad mokslinio žinojimo šaltinis yra patyrimas. Pozityvizmas reikšmingiausias mokslo filosofijai ir teisės filosofijai (taip pat žr. „loginis pozityvizmas“).

**Racionalumas** – apmąstyta ir organizuota veikla, paremta sprendimų priėmimo taisyklėmis, kuriomis maksimizuojamas tikslo siekimas.

**Rinka** – socialinio koordinavimo tipas, kuriame subjektų santykiai yra konkurenciniai. Rinkos funkcionavimas priklauso nuo pasiūlos ir paklausos santykio, esant gamintojų konkurencijai ir atitinkamai kainodaros sistemai (žr. Ekonominiai terminai ir sąvokos, 1999, p. 145).

**Tinklaveika** – socialinio koordinavimo tipas, kuriame subjektai yra tarpusavyje priklausomi ir jų statusas yra lygus, o veikla organizuojama abipusiu sutarimu ir sutikimu.

**Vakarai (Occident)** – antikinės kultūros ir Vakarų krikščionybės tradicijoje susiformavusi civilizacija (tautos, valstybės). Šiuolaikinio viešojo valdymo požiūriu Vakaruose skiriamos anglosaksiškoji (Vestminsterio ir amerikietiškoji) ir kontinentinė Europos (dar skiriama į napoleoniškąją, vokiškąją, kartais atskirai skandinaviškąją) administravimo tradicijos.

**Valdymas** – tai tikslingas ir kryptingas valdymo subjekto ir objekto sąveikos kūrimo procesas norint pasiekti socialiai reikšmingus rezultatus (Bakaveckas, 2007, p. 78)

**Valdžios teisėtumas / legitimumas** – tai valdžios pagrindimas įsitikinimu, kad nustatytos taisyklės yra teisėtos ir kad, remdamasi tomis taisyklėmis, valdžia turi jai suteiktą teisę valdyti.



**Valstybės institucija** – tai valstybės valdžios organizacinė struktūra, kuriai suteikta speciali kompetencija valstybės uždaviniams ir funkcijoms įgyvendinti (žr. Bakaveckas, 2007, p. 155).

**Valstybės tarnyba** – viešojo sektoriaus institucijų ir įstaigų tarnautojų, įgaliotų vykdyti viešojo administravimo funkcijas, visuma. Valstybės tarnybos tikslas yra užtikrinti profesionalų, nešališką ir politiškai neutralų viešosios valdžios užduočių įgyvendinimą valstybės administravimo institucijose.

**Valstybinis reguliavimas** – tai visuma valstybės priemonių, kuriais siekiama suderinti įvairius interesus (asmeninius, grupinius, visuomeninius) ir taisyti rinkos trūkumus (Ekonominiai terminai ir sąvokos, 1999). Tuo tikslu naudojamos teisinės, ekonominės, socialinės, administracinės, monetarinės ir kitos viešosios politikos priemonės. Valstybinio rinkos reguliavimo priemonėmis siekiama apsaugoti vartotojus, rinkos dalyvius, darbuotojus bei visą visuomenę.

**Viešasis (visuomeninis) interesas** – visuomeninės naudos ir sąnaudų išraiška, parodanti visuomenės preferencijas (prioritetus) jų atžvilgiu (Ekonominiai terminai ir sąvokos, 1999). Norėdami nustatyti, ar koks nors viešai išreiškiamas interesas atitinka viešojo intereso turinį (atitinkamai jo įgyvendinimas bei gynimas turėtų būti užtikrintas valstybės), turime atsižvelgti į legitimumą, legalumą ir naudą visuomenei.

**Viešasis administravimas** – tai įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama vykdomosios valdžios institucijų veiksmų visuma, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas (žr. LR viešojo administravimo įstatymą, 2 str. 1 p.).

**Viešojo administravimo subjektas** – valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą (žr. LR viešojo administravimo įstatymą, 2 str. 4 p.).

**Viešojo administravimo institucija** – kolegialus ar vienvaldis viešojo administravimo subjektas, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliotas priimti

norminius administracinius aktus (žr. LR viešojo administravimo įstatymą, 2 str. 5 p.).

**Viešojo administravimo įstaiga** – valstybės ar savivaldybės biudžetinė įstaiga, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliota atlikti viešąjį administravimą (žr. LR viešojo administravimo įstatymą, 2 str. 5 p.).

**Viešasis sektorius** – tai viešuosius finansus naudojančių ir juos valdančių organizacijų sistema, kurios paskirtis – tenkinti būtinus visuomenės poreikius.

**Viešasis valdymas** – tai viešosios politikos formavimo ir viešojo administravimo procesų, kuriuose dalyvauja suinteresuotos grupės ir nuokurių priklauso visuomenės būklės pokyčius lemiančios išvados, visuma.

**Viešoji nuosavybė** – nuosavybė, priklausanti valstybei, savivaldybėms. Šią nuosavybę dar galima skirstyti į viešąsias gėrybes (pvz., valstybiniai keliai), administracinę nuosavybę (skirtą svarbiems valstybės uždaviniams įgyvendinti), ūkinę nuosavybę (valstybės įmonės ir kt.) (Izdebski, 2005, p. 17–18).

**Viešoji paslauga** – valstybės ar savivaldybių įsteigtų specialių įstaigų bei organizacijų veikla, teikianti gyventojams socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų numatytais atvejais bei tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir privatus asmenys (žr. LR viešojo administravimo įstatymą, 14–15 str.)

**Viešoji politika** – valstybės valios išraiška, valdžios veikla ir tos veiklos priežastys, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo motyvacija. Terminas *viešoji politika* dažniausiai vartojamas apibūdinant valdžios institucijų, oficialių asmenų elgseną, veiksmus, veiklos kurso pasirinkimą ir praktinį jo įgyvendinimą politikos procese (Raipa, 2002, p. 11).

**Viešoji valdžia** – tai formalios skirtingų viešojo valdymo lygmenų institucijos: savivaldybės ir centrinio valdymo institucijos.

**Viešojo valdymo modelis** – tai teorinis modelis, kuriame normatyviškai apibrėžiama, koks turėtų būti viešasis valdymas. Vadovėlyje aptariami: *tradicinis (administracinis), naujosios viešosios vadybos, naujojo viešojo valdymo, gerojo valdymo, neovėberinis* modeliai.

**Viešosios gėrybės** – tai visiems prieinamos gėrybės arba paslaugos (Parsons, 2001, p. 25), kurioms būdingos vientisumo (gėrybės vartotojai, vartodami gėrybę, nesukelia neigiamų pasekmių vienas kitam; dėl vartojimo gėrybės prieinamumas nemažėja) ir neatskiriamumo (nėra techninių ir ekonominių priemonių, kaip vartotojams būtų galima neleisti

gėrybės vartoti; tokiai gėrybei neįmanoma nustatyti kainos) savybės (Samuleson, 1954; Lane, 2001, p. 42–43).

**Vietos savivalda** – savivaldybės laisva ir savarankiška veikla pagal Konstitucijos apibrėžtą kompetenciją (žr. LR Konstituciją, X skirsnis, 10 str.). Savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas (žr. LR vietos savivaldos įstatymą, 3 str. 1 p.).

#### Literatūra:

1. Astrauskas A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: turinys ir formos. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 20, p. 9–24.
2. Bakaveckas A. (2007). *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas.
3. Bileišis M. (2012). *Institucinis vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme*: disertacija. MRU. Vilnius: Baltijos kopija.
4. *Ekonomikos terminai ir sąvokos* (mokomasis žodynas) (1999). Vilnius: Pradžia.
5. Izdebski H. (2005). Badania nad administracją publiczną. *Administracja publiczna* (red. nauk. J. Hausner). Warszawa: PWN.
6. Lane J. E. (2001). *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai, požūriai*. Vilnius: Margi raštai.
7. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Žin., 1992, Nr. 33-1014.
8. *Lietuvos Respublikos nevyriausybių organizacijų plėtos įstatymas*. Teisės aktų registras, 2014-01-03, Nr. 2014-00018.
9. *Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas*. Žin., 1999, Nr. 60-1945.
10. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas*. Žin., 1994, Nr. 55-1049.
11. Parsons D. W. (2001). *Viešojo politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
12. Raipa A. (2002). Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 1, p. 11–20.
13. Samuleson Paul A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov.), p. 387–389.
14. *Tarptautinių žodžių žodynas* (1985). Vyriausioji enciklopedijų redakcija: Vilnius.
15. Weber M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.

**Bileišis M., Gudelis D., Brainard Guy Peters, Smalskys V., Stasiukynas A., Stankevič B., Urbanovič J., de Vries, M. S.**

Vi89 VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEORIJOS. Vadovėlis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015. 260 p.

Bibliogr.: 14, 28, 50, 67–68, 77–78, 96–97, 132–133, 193–197, 237–241, 258 p.

ISBN 978-9955-19-722-5 (spausdinta versija)

ISBN 978-9955-19-721-8 (elektroninė versija)

Vadovėlyje „Viešojo administravimo teorijos“ probleminiai viešojo administravimo klausimai aptariami teorinio diskurso raidos kontekste. Vadovėlio struktūros pagrindas – viešojo administravimo mokslininkų, kurie įvairiais istoriniais laikotarpiais nagrinėjo viešojo administravimo problemas, idėjas, teorijas, koncepcijas, diskutavo tarpusavyje, veikla ir darbai. Vadovėlyje siekiama parodyti šių idėjų ir koncepcijų ryšį su viešojo administravimo praktika, istorine situacija. Nagrinėjamas amerikiečių, kontinentinės bei Vidurio ir Rytų Europos praktinis bei teorinis viešojo administravimo kontekstas.

Vadovėlis skirtas viešojo administravimo studentams, dėstytojams ir visiems, besidomintiems viešojo sektoriaus veiklos problematika, taip pat viešojo valdymo praktikams.

UDK 351/354(075.8)

Mantas Bileišis, Dangis Gudelis, Brainard Guy Peters, Vainius Smalskys,  
Andrius Stasiukynas, Barbara Stankevič, Jolanta Urbanovič,  
Michiel S. De Vries

## **VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEORIJOS**

Vadovėlis

Redagavo Jūratė Balčiūnienė  
Maketavo Aušrinė Ilekytė

SL 585. 2015 06 26 13,7 leidyb. apsk. l.  
Tiražas 300 egz. Užsakymas 25 013.  
Mykolo Romerio universitetas,  
Ateities g. 20, Vilnius  
Puslapis internete [www.mruni.eu](http://www.mruni.eu)  
El. paštas [leidyba@mruni.eu](mailto:leidyba@mruni.eu)

Parengė spaudai UAB „Baltijos kopija“,  
Kareivių g. 13b, Vilnius  
Puslapis internete [www.kopija.lt](http://www.kopija.lt)  
El. paštas [info@kopija.lt](mailto:info@kopija.lt)  
Spausdino UAB „Vitaė Litera“,  
Savanorių pr. 137, Kaunas, LT-44146  
Puslapis internete [www.bpg.lt](http://www.bpg.lt)  
El. paštas [info@bpg.lt](mailto:info@bpg.lt)